Стратегический обзор



Strategic Review 2023

ПОД РЕДАКЦИЕЙ А. Г. АРБАТОВА

ИМЭМО РАН

МГИМО-УНИВЕРСИТЕТ



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



Strategic Review 2023

Edited by Alexei Arbatov,
Academician of the RAS,
Dr. of Science (History)

Primakov National Research Institute
of World Economy and International
Relations of the Russian Academy
of Sciences (IMEMO)

Moscow State Institute of International
Relations (MGIMO University)
of the Ministry of Foreign Affairs
of Russian Federation

Moscow
MGIMO University
2024

Стратегический обзор 2023

ПОД РЕДАКЦИЕЙ АКАДЕМИКА РАН,
ДОКТОРА ИСТОРИЧЕСКИХ НАУК
А. Г. АРБАТОВА

Национальный исследовательский
институт мировой экономики
и международных отношений
имени Е. М. Примакова Российской
академии наук (ИМЭМО РАН)

Московский государственный
институт международных отношений
(университет) Министерства
иностранных дел Российской
Федерации (МГИМО МИД России)

Москва
МГИМО-Университет
2024

УДК 327
ББК 66.4(0)
С83



приоритет2030^
лидерами становятся

Издание подготовлено при поддержке Программы развития МГИМО «Приоритет-2030»

The publication was supported by MGIMO University “Priority-2030” programme

Рецензент:
В. И. Батюк, доктор исторических наук

Авторы:
А. Г. Арбатов, А. В. Загорский, С. М. Иванов, П. А. Карасев, В. Б. Кашин, А. И. Никитин, С. К. Ознобищев

Перевод, техническое редактирование:
К. В. Богданов, М. Г. Евтодьева, П. А. Карасев

Reviewer:
V. I. Batyuk, Dr. of Science (History)

Authors:
A. G. Arbatov, A. V. Zagorsky, S. M. Ivanov, P. A. Karasev, V. B. Kashin, A. I. Nikitin, S. K. Oznobishchev

Translation, technical editing:
K. V. Bogdanov, M. G. Yevtodyeva, P. A. Karasev

С83 **Стратегический обзор 2023** / под редакцией А. Г. Арбатова ; ИМЭМО РАН ; МГИМО МИД России. — Москва : МГИМО-Университет, 2024. — 300, [1] с.

ISBN 978-5-9228-2853-6

УДК 327
ББК 66.4(0)

Strategic Review 2023 / ed. by Alexei Arbatov ; IMEMO ; MGIMO. — Moscow : MGIMO University, 2024. — 300, [1] p.

ISBN 978-5-9228-2853-6

Первый выпуск регулярного издания, посвященный анализу наиболее острых и актуальных проблем международной безопасности, стоявших перед мировым сообществом в 2023 г. Изучалась трансформация стратегической стабильности и возникновение новых центров сил в военно-стратегическом балансе, исследовались новые технологии и их влияние на международную безопасность. Проведен развернутый анализ проблем региональной безопасности в Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе и на Ближнем Востоке.

Издание предназначено для российского и зарубежного политического и экспертного сообщества, а также для широкого круга читателей, интересующихся проблематикой международной безопасности.

The first issue of the regular publication devoted to the analysis of the most acute and topical problems of international security facing the world community in 2023. The transformation of strategic stability and the emergence of new centers of power in the military-strategic balance were studied, new technologies and their impact on international security were investigated. A detailed analysis of regional security problems in Europe, the Asia-Pacific region and the Middle East was carried out.

The publication is intended for the Russian and foreign political and expert community, as well as for a wide range of readers interested in international security issues.

ISBN 978-5-9228-2853-6

© ИМЭМО РАН, 2024
© МГИМО МИД России, 2024

© 2024, IMEMO
© 2024, MGIMO University

Содержание

Table of Contents

7 **Предисловие**

9 **Стратегическая стабильность.** Алексей Арбатов

43 **Китай: быстрый прогресс стратегических сил на фоне роста напряженности.** Василий Кашин

61 **Киберугрозы космическим системам.** Павел Карасев

87 **Европейская безопасность.** Андрей Загорский, Сергей Ознобищев

115 **Безопасность Азиатско-Тихоокеанского региона.** Александр Никитин

135 **Палестино-израильский конфликт и панорама Ближнего Востока.** Станислав Иванов

155 **Заключение**

299 **Об авторах**

159 **Introduction**

161 **Strategic Stability.** Alexei Arbatov

193 **China: Rapid Progress of Strategic Forces Amid Rising Tensions.** Vasily Kashin

209 **Cyberthreats To Space Systems.** Pavel Karasev

231 **European Security.** Andrey Zagorsky, Sergey Oznobishchev

257 **Security in the Asia-Pacific Region.** Alexander Nikitin

275 **The Palestinian-Israeli Conflict and the Panorama of the Middle East.** Stanislav Ivanov

295 **Conclusion**

299 **Authors**

Предисловие

«Стратегический обзор 2023» представляет собой первый выпуск нового периодического издания в рамках совместного проекта Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН) и Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России).

В настоящем выпуске вниманию читателей предлагается развернутый анализ главных событий и тенденций 2023 года и непосредственно предыдущего периода в сфере международных конфликтов, военных стратегий и программ, а также контроля над вооружениями. В силу ряда объективных причин первый выпуск «Обзора» охватывает ограниченный круг проблем и регионов, стоящих в центре проблематики международной безопасности. Первоочередным объектом исследования являются вопросы, которые авторы сочли наиболее важными и которые непосредственно затрагивают национальную безопасность России.

К ним относятся вопросы стратегической стабильности, приостановка действия Договора СНВ-3 и условия его восстановления в полном объеме, возможность будущего расширения стратегического диалога на другие системы оружия и третьи ядерные державы.

Особое внимание уделено всестороннему анализу военной стратегии и программам вооружений КНР как ключевого субъекта

военно-политических трендов и сценариев развития событий не только в Азиатско-Тихоокеанском регионе, но и в глобальном масштабе.

Также в «Обзоре» исследуется относительно новый аспект стратегической стабильности, связанный с опасностью агрессивного кибернетического воздействия на космические системы управления и информационного обеспечения стратегических сил ведущих ядерных держав.

Детально рассматривается новая конфронтация России и НАТО в Европе, эволюция стратегических концепций и военных мероприятий альянса, расширение поставок вооружений Украине, последствия этой политики для европейской безопасности. Пока что несколько менее взрывоопасная, но более многогранная панорама конфликтов и военного соперничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе тоже является предметом представленного исследования.

Уделено внимание новому взрыву насилия на Ближнем Востоке, начавшемуся в октябре 2023 г. Высказано мнение, что его причиной, помимо нерешенной проблемы палестинской государственности, стали попытки Запада подменить работу квартета по ближневосточному урегулированию полумерами по арабо-израильской нормализации. На этом фоне стимулом к нападению послужило стремление исламистских радикалов сорвать дальнейший процесс признания Израиля арабскими странами, который мог лишить их влияния и финансовой помощи.

Актуальность рассмотренных проблем обусловлена текущим — беспрецедентным после окончания Второй мировой войны — обострением международной напряженности, распространением региональных конфликтов, нарастанием угрозы их эскалации к ядерной войне и лавинообразным распадом системы и режимов контроля над вооружениями. Поэтому поиск путей ослабления международной напряженности, урегулирования конфликтов и восстановления контроля над вооружениями обретает первостепенную важность.

Стратегическая стабильность

АЛЕКСЕЙ АРБАТОВ — **д.ист.н., академик Российской академии наук; руководитель Центра международной безопасности (ЦМБ) Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН).**

В сфере стратегической стабильности знаковым событием 2023 г. явилась «приостановка» участия России в Договоре о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ, также обозначаемому в России как Договор СНВ-3)[1]. Об этом сказал президент России Владимир Путин в своем ежегодном Послании Федеральному собранию 21 февраля: «…Вынужден заявить сегодня о том, что Россия приостанавливает свое участие в Договоре о стратегических наступательных вооружениях. Повторю, не выходит из Договора, нет, а именно приостанавливает своё участие»[2].

Выход из ДСНВ

Несомненно, это было эпохальным шагом Москвы, первым в истории двусторонних стратегических отношений с Вашингтоном. Его значение тем более велико, что политика России в данном аспекте отличается от линии США, для которых подобные действия не являются чем-то экстраординарным. Как известно, в 1979 г. они отказались ратифицировать Договор ОСВ-2 (подписанный по итогам семи лет изнурительных переговоров), после 1996 г. и по сей день не ратифицировали Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), в 2002 г. денонсировали Договор по ПРО, в 2018 г. вышли из многостороннего соглашения по ограничению иранской ядерной программы (Совместный всеобъемлющий план действий, СВПД), в 2019 г. денонсировали Договор о ликвидации ракет средней и меньшей

1 Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений // Официальный сайт президента России, 08.04.2010. URL: http://kremlin.ru/supplement/512.

2 Послание Президента Федеральному Собранию // Официальный сайт президента России, 21.02.2023. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565.

дальности (ДРСМД), а в 2020 г. та же участь постигла Договор по открытому небу (ДОН).

Как правило, следуя в таких актах собственной правовой парадигме, США после долгих и открытых дебатов денонсируют международные договоры, следуя их положениям, а именно — включаемым в подобные соглашения статьям о праве выхода, если та или другая сторона «решит, что связанные с содержанием настоящего Договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу ее высшие интересы»[3]. Выход осуществляется с юридически зафиксированным заблаговременным уведомлением другой стороны (обычно за 3 или 6 месяцев).

Сообразно иной правовой традиции, Россия использует другой путь. Приняв решение в закрытом формате, она формально не денонсировала ДСНВ согласно п. 3 его статьи XIV, а «приостановила участие» в договоре. Похожим образом Россия в 2007 г. приостановила участие в многостороннем Договоре по обычным вооруженным силам в Европе (ДОВСЕ), а в 2015 г. «полностью приостановила» участие в нем[4]. И только в 2023 г. она окончательно денонсировала этот договор. Такой практике можно предложить разные объяснения, но очевидно, что дальнейшая судьба ДСНВ теперь не внушает оптимизма, как и будущее всего процесса и режимов контроля над вооружениями[5].

3 Договор между… Ст. XIV, п. 3.

4 Заявление руководителя Делегации Российской Федерации на переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями А. Ю. Мазура на пленарном заседании Совместной консультативной группы по Договору об обычных вооруженных силах в Европе, Вена, 10 марта 2015 года // МИД России, 10.03.2015. URL: http://www.mid.ru/obycnye-vooruzenia/-/asset_publisher/MlJdOT56NKIk/content/id/1089925.

5 В этом отношении еще одним знаковым событием года стал отзыв Государственной Думой РФ 17 октября ратификации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ от 1996 г.) в качестве «зеркального отражения» позиции США. Россия ратифицировала договор в 2000 г., а США подписали его, но так и не ратифицировали, хотя и соблюдают мораторий на испытания с 1992 г. (СССР/Россия — с 1990 г.).

Со своей стороны, Госдепартамент США отреагировал на ситуацию с ДСНВ (который там называют «Новый Договор СНВ») следующим образом: «Объявленное Россией приостановление Нового Договора СНВ является юридически недействительным. Поэтому Россия остается связанной своими обязательствами по договору. Соединенные Штаты сохраняют готовность к конструктивному сотрудничеству с Россией по выполнению договора»[6]. Однако в конце марта США официально уведомили Россию, что прекращают детализированный обмен данными о стратегических силах и уведомлениями об их деятельности «в качестве первой акции в рамках договора в ответ на российскую приостановку [его действия]… Наша цель состоит в том, чтобы стимулировать Россию вернуться к соблюдению договора»[7]. Вполне вероятно, что за первым шагом США последуют другие, и это в конечном итоге приведет к тому, что ДСНВ будет формально денонсирован Вашингтоном, повторив печальный опыт Договора РСМД.

Причины выхода из ДСНВ

В пользу своего решения президент Путин выдвинул три вида аргументации. К *политическим доводам* можно отнести отсылку к общей антироссийской кампании «коллективного Запада» в связи с украинскими событиями, включая массовые поставки вооружений и военной техники Украине, а также беспрецедентные экономические и политические санкции против России. По этому поводу было сказано: «США и НАТО прямо говорят о том, что их цель — нанести стратегическое поражение России. И что,

6 Russian Noncompliance with and Invalid Suspension of the New START Treaty // U. S. Department of State, 15.03.2023. URL: https://www.state.gov/russian-noncompliance-with-and-invalid-suspension-of-the-new-start-treaty.

7 Gordon M.R. U. S. Stops Sharing Data on Nuclear Forces With Russia // The Wall Street Journal, 28.03.2023. URL: https://www.wsj.com/articles/u-s-wont-share-data-on-nuclear-forces-with-russia-46700a50.

после этого они как ни в чем не бывало собираются разъезжать по нашим оборонным объектам, в том числе новейшим? Неделю назад, например, мною подписан указ о постановке на боевое дежурство новых стратегических комплексов наземного базирования. Они и туда собираются сунуть свой нос? И думают, что так просто — мы их туда пускать будем просто так?»[8]. И на самом деле, в сложившейся ситуации это не может не вызывать возмущение членов Федерального Собрания и широкой общественности РФ. (Хотя в принципе именно такие взаимные меры транспарентности были наработаны за прошедшие полвека переговоров в качестве гарантий выполнения согласованного сокращения вооружений в интересах стратегической стабильности.)

Среди *технических аргументов* следует выделить предоставление Украине американских разведданных для нанесения ударов по российским базам тяжелых бомбардировщиков, которые применяются для ракетных ударов по Украине и в то же время являются предметом ограничений ДСНВ. Кроме того, было указано на препятствия, чинимые российским инспекторам для посещения военных баз США (визовые препоны, ограничение коридоров пролетов воздушных судов через третьи страны, блокирование финансовых транзакций), а также на неприемлемые для РФ методы недавнего вывода из боевого состава американских стратегических ядерных сил (СЯС) ряда ракетных пусковых установок и тяжелых бомбардировщиков (в общей сложности до 100 носителей).

Однако самое неожиданное — это приведенные Владимиром Путиным *стратегические аргументы*. Помимо отказа США признавать взаимосвязь наступательных и оборонительных стратегических вооружений, за который Россия упрекала их последние двадцать лет, было также указано, что договор не ограничивает ядерные силы Великобритании и Франции. Конкретно президент заявил: «Выступив со своим коллективным заявлением, НАТО фактически сделало заявку на то, чтобы стать участником Договора

8 Послание Президента Федеральному Собранию…

о стратегических наступательных вооружениях. Мы с этим согласны, пожалуйста. Более того, считаем, что такая постановка вопроса давно назрела, ведь в НАТО, напомню, состоит не одна ядерная держава — США, ядерные арсеналы также есть и у Великобритании, и у Франции, они совершенствуются, развиваются и тоже направлены против нас — они же тоже направлены против России. Последние заявления их лидеров это только подтверждают…»[9].

Весьма интересно, что всего за две недели до президентского послания в официальном заявлении МИД России, помимо ряда аргументов, созвучных президентскому посланию, не было ни слова о необходимости учета ядерных сил союзников США по НАТО. Более того, подчеркивалось, что «российская сторона вновь подтверждает свою неизменную приверженность ДСНВ как важному инструменту поддержания международной безопасности и стабильности»[10].

В отличие от этого, в официальном заявлении МИД от 21 февраля, сразу после послания президента, этой теме уделено самое большое место: «…Особое значение в нынешних условиях приобретает фактор совокупного ядерного арсенала трех входящих в НАТО ядерных держав, а именно — США, Великобритании и Франции, способного быть обращенным против России. В этом смысле весьма символично, что все страны Североатлантического блока, включая Великобританию и Францию, в явном виде продемонстрировали свою вовлеченность в проблематику ДСНВ, выпустив совместное заявление, в котором полностью блокируются с подходами США. Данный политический акт подтверждает обоснованность российской позиции о необходимости воспринимать ядерные потенциалы трех западных ядерных государств в совокупности и учитывать этот фактор в процессе ограничения

9 Там же.

10 Заявление МИД России о ситуации с Договором о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ) // МИД России, 08.02.2023. URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/spokesman/official_statement/1852877.

и сокращения ядерных вооружений, а также при рассмотрении вопроса о дальнейшей судьбе ДСНВ»[11]. Остается только гадать, почему так срочно была внесена столь серьезная поправка в российскую позицию по этому договору.

Стратегический аспект приостановки

Юридическая коллизия по поводу ДСНВ затеняет достаточно ясную стратегическую сторону вопроса. В заявлении МИД от 21 февраля было сказано: «…В целях поддержания достаточной степени предсказуемости и стабильности в ракетно-ядерной сфере Россия намерена придерживаться ответственного подхода и продолжит в пределах жизненного цикла Договора неукоснительно соблюдать предусмотренные им количественные ограничения на СНВ. Кроме того, российская сторона будет и далее участвовать в обмене с американской стороной уведомлениями о пусках МБР и БРПЛ на основе соответствующего соглашения между СССР и США 1988 г.»[12].

В то же время обоюдная уверенность сторон в соблюдении ограничений ДСНВ на численность стратегических вооружений со временем будет деградировать. В частности, прекращение инспекций на месте и различных уведомлений о деятельности стратегических сил[13] существенно затрудняет контроль над соблюдением одного из трех важнейших положений договора — пп. b. п. 1 статьи II об ограничении числа боезарядов на развернутых носите-

11 Заявление МИД России в связи с приостановлением Российской Федерацией действия Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ) // МИД России, 21.02.2023. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1855184.

12 Там же.

13 По имеющимся сведениям, за время действия ДСНВ с 2011 г. стороны обменялись 240 инспекциями на месте и 25 тыс. уведомлений.

лях потолком в 1550 единиц для каждой стороны[14]. В той или иной мере инспекции на месте нужны также для проверки соблюдения потолка на развернутые и неразвернутые[15] носители (800 единиц) и в гораздо меньшей степени — предела для числа развернутых баллистических ракет и тяжелых бомбардировщиков (700 единиц). В последнем случае мониторинг с помощью национальных технических средств (например, космических аппаратов разведки) достаточно надежен и имеет за собой полувековой опыт проверки соглашений и договоров по ОСВ/СНВ.

В числе причин приостановки действия ДСНВ со стороны России технические противоречия (методы переоборудования американских носителей и доступ к объектам российских инспекторов) вероятно можно было бы разрешить в Двусторонней

14 На большинстве многозарядных стратегических баллистических ракет (т.е. ракет с разделяющимися головными частями индивидуального наведения — РГЧ ИН) обеих сторон развернуто и засчитывается по ДСНВ меньше боеголовок, чем максимальное число, с которым они были в свое время испытаны и которое засчитывалось, в частности, по Договору СНВ-1 1991 г. К тому же вместо части ядерных боеголовок на них зачастую установлены ложные цели для преодоления систем ПРО. Поэтому для проверки соответствия реального числа ядерных боеголовок тому, что заявлено сторонами при регулярном обмене данными и что подтверждает соблюдение сторонами потолка ДСНВ, проводятся выборочные инспекции на месте. В ходе инспекций на пусковой установке поднимается крыша, с ракеты снимается головной обтекатель, и инспекторы другой стороны визуально подсчитывают число боеголовок на ней. Поскольку сами боеголовки в целях секретности зачехляются, используются специальные приборы измерения радиоактивного излучения для того, чтобы отличить ядерные боеголовки от ложных целей, предназначенных для преодоления ПРО.

15 К неразвернутым пусковым установкам и связанным с ними МБР и БРПЛ относятся те, что находятся в местах загрузки МБР или БРПЛ, на объектах по обслуживанию, в местах ремонта МБР или БРПЛ, местах складского хранения МБР или БРПЛ, местах переоборудования или ликвидации МБР или БРПЛ, местах обучения, на испытательных полигонах, в местах запуска космических объектов и на объектах по производству, а также в пути следования. К неразвернутым тяжелым бомбардировщикам относятся предназначенные для испытаний, находящиеся в местах ремонта или на объектах по производству тяжелых бомбардировщиков.

консультативной комиссии (ДКК), созданной именно для таких целей, если бы Москва твердо сделала это условием своего дальнейшего участия в договоре.

Что касается стратегических тем, то увязка наступательных и оборонительных вооружений — краеугольный камень ограничения стратегических вооружений с 1972 г. — уже давно является яблоком раздора. Но это не помешало сторонам продлить ДСНВ на 5 лет в феврале 2021 г., на чем настаивала Россия в предшествовавшие годы, вопреки негативной позиции администрации Дональда Трампа. Придя к власти, администрация Джозефа Байдена не только согласилась на продление, но и впервые с 2010 г. признало взаимосвязь стратегических наступательных и оборонительных вооружений[16], что теоретически открывало путь к новым договоренностям в данной сфере.

На будущее прогрессу могло бы способствовать выдвижение российской стороной конкретного проекта договора по ограничению систем противоракетной обороны, который учитывал бы крупные технические, военно-стратегические и геополитические изменения ситуации, произошедшие со времен подписания Договора по ПРО в 1972 г. Конечно, в будущем такие переговоры возможны только при сохранении контроля над стратегическими наступательными вооружениями — взаимосвязь наступления и обороны теперь будет работать в обе стороны.

По отношению к наступательным вооружениям Россию едва ли можно заподозрить в намерении избавиться от ДСНВ, чтобы достичь ядерного превосходства. Сокращение боезарядов стратегических сил сторон по договору проводилось не только путем демонтажа ракет и самолетов, но и за счет снятия части ядерных боеголовок с баллистических ракет с разделяющимися головными

16 В «Обзоре по ПРО 2022 г.» сказано: «В рамках интегрированного подхода к сдерживанию Соединенные Штаты признают наличие взаимосвязи между стратегическими наступательными вооружениями и стратегическими оборонительными вооружениями». См.: 2022 Missile Defense Review. P. 6. / In: 2022 National Defense Strategy. Washington, DC: Department of Defense, 2022.

частями и переправки их в централизованные хранилища. Ядерные авиабомбы и ракеты тяжелых бомбардировщиков тоже были частично перемещены туда же, а оставшиеся складированы при аэродромах. Образовался так называемый «возвратный потенциал», т.е. возможность быстро увеличить число развернутых в боевом составе ядерных боезарядов СЯС посредством их возврата из хранилищ на носители.

Причем из-за технических особенностей систем оружия «возвратный потенциал» США существенно больше. По подсчетам независимых российских экспертов он теоретически позволяет нарастить силы США примерно на 1300 боезарядов[17], т.е. увеличить СЯС до общего уровня около 3450 единиц (вместе с полным вооружением тяжелых бомбардировщиков). Такие меры заняли бы не более года и обошлись бы примерно в 100 млн. долл.[18], что незначительно по меркам военного бюджета США. Для России «возвратный потенциал» составляет около 500 боезарядов[19], до суммарного количества примерно в 2500 единиц (вместе с максимальной

17 Эта усредненная оценка исходит из возможности добавить по 2 боеголовки W78 на 200 МБР «Минитмен-3» и по 3–4 боеголовки на 240 БРПЛ «Трайдент-2». Однако есть более высокие оценки: доведение СЯС США до 7130 боеголовок за счет возврата в пусковые установки 50 МБР «Минитмен-3» и 48 БРПЛ «Трайдент-2», оснащения их максимальным числом боеголовок (от 8 до 14 ед.) и возврата в боевой состав СЯС бомбардировщиков B-1B при оснащении всех самолетов максимальным числом КРВБ и авиабомб. См.: Вильданов М. Стратегические уловки Пентагона // Военно-промышленный курьер. 2017. № 35. С. 1, 6–7.

18 The Potential Costs of Expanding the U. S. Strategic Nuclear Forces If the New START Treaty Expires // Congressional Budget Office, August 2020. URL: https://www.cbo.gov/publication/56524.

19 Оценка предполагает максимальную дозагрузку боеголовками БРПЛ РСМ-54 «Синева» и РСМ-56 «Булава», а также МБР РС-24 «Ярс». См.: Гундаров В. Францию не заказывали // Независимое военное обозрение. 2016. № 33. С. 2; Баклицкий А., Бужинский Е., Орлов В., Семенов С. Возможные сценарии в случае непродления Договора между Россией и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ). М.: ПИР-Центр, 2020.

загрузкой бомбардировщиков крылатыми ракетами). Примерно к такой же оценке пришли американские специалисты[20].

В своем послании президент подчеркнул: «…Уровень оснащения ядерных сил сдерживания России новейшими системами — более 91 процента, 91,3 процента»[21]. Это означает, что текущая программа обновления российских СЯС близка к завершению. В ближайшее время предстоит развертывать гиперзвуковой планирующий блок «Авангард» на существующих МБР и заменить тяжелые МБР наземного базирования РС-20 «Воевода» на новую, аналогичную по классу систему РС-28 «Сармат», а оставшиеся ракетные подводные лодки прежнего поколения заменить на ракетоносцы проекта «Борей» с ракетами «Булава». Эти системы подлежат засчету и вполне укладываются в ДСНВ. Меньше ясности со стратегическим эффектом новейших подводных лодок класса «Белгород» с автономными атомными глубоководными торпедами большой дальности типа «Посейдон», как и с межконтинентальными атомными крылатыми ракетами «Буревестник». Но в любом случае они — объект гипотетических переговоров о следующем соглашении по СНВ, а не нынешнего договора, который никак не мешает развертывать эти вооружения.

Со своей стороны США только начинают очередной большой цикл замены своей стратегической триады на новейшие системы оружия, рассчитанный на два десятилетия, с финансированием около 1,7 трлн. долл.[22] Сначала они развернут новые бомбардировщики B-21 «Рейдер», потом баллистические ракеты

20 New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms // Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, U. S. Department of State, 01.09.2022. URL: https://www.state.gov/new-start-treaty-aggregate-numbers-of-strategic-offensive-arms-4/; Kristensen H. M., Korda M. United States Nuclear Weapons, 2023 // Bulletin of the Atomic Scientists. 2023. Vol. 79. No. 1. P. 28–52; Kristensen H. M., Korda M., Reynolds E. Russian Nuclear Weapons, 2023 // Bulletin of the Atomic Scientists. 2023. Vol. 79. No. 3. P. 174–199.

21 Послание Президента Федеральному Собранию…

22 Kristensen, Korda. Op. cit. P. 32.

наземного базирования «Сентинел», а затем атомные подводные лодки-ракетоносцы типа «Колумбия». Изначально эта программа была запланирована так, чтобы уложиться в рамки потолков ДСНВ и возможного следующего за ним соглашения со сходными параметрами. Однако возникшая неопределенность может подтолкнуть Вашингтон к расширению намеченных стратегических программ в расчете на отсутствие любых ограничений на ядерные силы глобального уровня.

Пока нет свидетельств того, что США планируют при отказе от ДСНВ осуществить вышеупомянутые «пожарные» мероприятия по использованию своего преимущества в «возвратном потенциале». Однако эта линия может измениться, если в США начнется кампания о нарушении Россией потолка на боезаряды в отсутствие надежных мер контроля (инспекций на месте) или при возникновении непредвиденных сложностей и задержек с долгосрочной американской программой модернизации СЯС. Тем более это вероятно в случае победы на президентских выборах 2024 г. кандидата от республиканской партии — ввиду ее традиционной предрасположенности к наращиванию ядерного оружия[23].

У такого курса в США есть немало сторонников, и их число может впредь существенно возрасти. Вот что пишет, например, Джон Болтон, бывший советник президента по национальной безопасности, традиционный сторонник увеличения ядерного потенциала и принципиальный противник ограничения вооружений: «Недавнее решение российского президента Владимира Путина приостановить участие России в Новом Договоре СНВ по

23 Весьма показательно в этой связи, что в октябре 2023 г. было опубликован доклад комиссии Конгресса США по стратегической политике, в котором предлагались в том числе изложенные выше меры наращивания стратегических сил США в расчете на одновременное сдерживание России и Китая. См.: America's Strategic Posture. The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States. Alexandria, VA: Institute for Defense Analyses, 2023. URL: https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/Strategic-Posture-Committee-Report-Final.pdf.

ядерным вооружениям может оказаться благодеянием… Ввиду укрепления российско-китайской антанты и китайского наращивания программ ядерного оружия и баллистических ракет в духе холодной войны, российско-американские соглашения по ограничению вооружений не только нежелательны, но и опасны»[24].

Видимо, не случайно в заявление МИД РФ от 21 февраля был включен многозначительный пассаж: «…Призываем США воздержаться от шагов, которые могли бы помешать возобновлению действия ДСНВ в случае вызревания необходимых для этого условий. Убеждены, что потенциал договора с точки зрения его вклада в укрепление международной безопасности и стратегической стабильности далеко не исчерпан»[25].

Тем не менее, позднее Москва заняла по этому вопросу более жесткую позицию. Министр иностранных дел Сергей Лавров в этой связи уточнил: «Мы приостановили свое участие в этом договоре полностью. Наша готовность сохранять установленные в договоре потолки стратегических наступательных вооружений — это не более чем жест доброй воли… В ситуации, когда США ведут такую политику, я не вижу, какие должны произойти изменения, кроме как внутри американского истеблишмента и „коллективного Запада“»[26]. Странное лингвистическое сочетание («приостановили полностью») может означать: соблюдать мы не обязаны, но при определенных условиях можем вернуться в договор. Однако поскольку аналогичных политических перемен ожидает и Запад от России, то перспективы спасения ДСНВ весьма сомнительны.

24 Bolton J.R. Putin Did the World a Favor by Suspending Russia's Participation in New START // The Washington Post, 06.03.2023. URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/03/06/russia-china-united-states-tripolar-nuclear-powers/.

25 Заявление МИД России в связи…

26 Интервью Министра иностранных дел России С.В. Лаврова информационному агентству ТАСС, Москва, 28 марта 2023 года // МИД России, 28.03.2023. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1860091/.

Приведенные выше расчеты и соображения хорошо известны в профессиональных кругах обеих стран, и потому военно-стратегическая подоплека решения Кремля от 21 февраля остается загадкой для экспертного сообщества в России и за рубежом. Напрашивается вывод, что главная причина этого шага была политической: наказать США за стремление нанести «стратегическое поражение» России в украинском конфликте в той области, где сохраняется реальная заинтересованность Вашингтона в сотрудничестве с Москвой — сфере стратегической стабильности и контроля над ядерными вооружениями.

Поддержание стратегической стабильности

«Стратегическая стабильность» — исключительно благозвучный и в то же время многозначительный термин, что стало как его преимуществом, так и изъяном. Он необычайно популярен в политическом, экспертном и пропагандистском дискурсе, и диапазон его значений простирается от узкотехнических параметров военного баланса до субъективных представлений о всеобщей гармонии.

Тем не менее, за неимением лучшего, единственно правильным является использование этого понятия в первоначальном смысле — как основы переговоров об ограничении и сокращении стратегических вооружений (ОСВ/СНВ). Термин перекочевал из научных трудов в официальный лексикон, когда прежний принцип «равенства и одинаковой безопасности» (более или менее совпадавший с термином «паритет») стал неадекватен ввиду интенсивного обновления стратегических вооружений в 1970-е — 1980-е годы. Чтобы служить основой соглашений по СНВ, данное понятие должно было иметь четкий стратегический смысл. Таковым оно было наделено Москвой и Вашингтоном лишь однажды в истории, в их совместном заявлении 1990 г.[27]

27 Совместное заявление относительно будущих переговоров по ядерным и космическим вооружениям и дальнейшему укреплению стратегической стабильности. / В кн.: Государственный визит Президент СССР М.С. Горбачева в Соединенные Штаты Америки, 30 мая — 4 июня 1990 года. Документы и материалы. М.: Политиздат, 1990. С. 197–199.

В нем «стратегическая стабильность» определялась как *стратегические отношения сторон, устраняющие стимулы для нанесения первого ядерного удара*. Для этого будущие договоры по СНВ предполагалось строить на основе учета взаимосвязи между стратегическими наступательными и оборонительными вооружениями, а также на принципах снижения концентрации боезарядов на стратегических носителях и оказания предпочтения вооружениям с повышенной выживаемостью.

Эти принципы были воплощены через год в Договоре СНВ-1, а затем наложили более или менее рельефный отпечаток на пять последующих соглашений в данной области[28]. Как показывают динамические модели стратегического баланса России и США[29], в результате была исключена возможность массированного разоружающего (контрсилового) ядерного удара какой-либо из сторон, способного предотвратить сокрушительное возмездие. Поэтому первый удар стал бы актом национального самоубийства. По логике Заявления 1990 г., раз не было возможности, то устранялся и стимул к первому ядерному удару, а значит — снимался также повод для упреждающего нападения из страха перед разоружающим ударом противника. Это вполне отвечало пониманию стратегической стабильности на протяжении последних двадцати лет.

28 Это ДСНВ-2 в 1993 г., Рамочное соглашение ДСНВ-3 в 1997 г., Соглашение о разграничении стратегической ПРО и ПРО театра военных действий в 1997 г., Договор СНП в 2002 г. и текущий ДСНВ в 2010 г.

29 Wilkening D. Strategic Stability Between the United States and Russia / In: Challenges in U.S. National Security Policy: A Festschrift Honoring Edward L. (Ted) Warner / Ed. by D. Ochmanek, M. Sulmeyer. Santa-Monica, CA: RAND Corporation, 2014. P. 123–140; Дворкин В. Сокращение наступательных вооружений / В кн.: Полицентричный ядерный мир: вызовы и новые возможности. / А. Арбатов, В. Дворкин (ред.). М.: Московский Центр Карнеги, Политическая энциклопедия, 2017. С. 66–67.

Путь к такому положению был долог и труден. Он насчитывает более полувека, включая сорок лет напряженных и почти беспрерывных переговоров двух ядерных сверхдержав с 1969 по 2010 гг., плодами которых стали десять важнейших договоров и соглашений[30]. Но после 2010 г. в переговорах наступила беспрецедентно длительная пауза. Сначала Москва отказывалась от предложений администрации Барака Обамы (в 2013 и 2016 гг.[31]) пойти дальше в сокращении стратегических вооружений. Затем администрация Трампа открыто взяла курс на разрушение контроля над вооружениями[32] и саботаж переговоров в этой области.

Благодаря приходу к власти демократической администрации, ДСНВ был продлен на пять лет, причем всего за три дня до истечения срока его действия 5 февраля 2021 г. В июне 2021 г. прошел полновесный саммит России и США в Женеве, который открыл путь к началу консультаций по стратегической стабильности. В ходе двух первых раундов стороны создали две рабочие группы: «по принципам и задачам будущего контроля над вооружениями» и «по потенциальным действиям, способным иметь стратегический эффект».

30 Это Договор по ПРО и Временное соглашение ОСВ-1 1972 г., Договор ОСВ-2 1979 г., Договор РСМД 1987 г., Договор СНВ-1 1991 г., СНВ-2 1993 г., Рамочное соглашение СНВ-3 1997 г., Соглашение о разграничении стратегической ПРО и ПРО театра военных действий 1997 г., Договор СНП 2002 г., текущий ДСНВ 2010 г.

31 Calmes J. Obama Asks Russia to Join in Reducing Nuclear Arms // New York Times, 19.06.2013. URL: https://www.nytimes.com/2013/06/20/world/europe/obama-asks-russia-tojoin-in-reducing-nuclear-arms.html; Администрация Обамы запланировала изменить доктрину применения ядерных сил // Интерфакс, 16.07.2016. URL: https://www.interfax.ru/world/518835.

32 Как отмечено выше, за время администрации Трампа США вышли из многостороннего соглашения по ядерной программе Ирана (2018 г.), Договора РСМД (2019 г.), Договора по открытому небу (2020 г.), собирались выйти из Договора по всеобъемлющему запрещению ядерных испытаний (ДВЗЯИ) и отказывались от продления ДСНВ.

В настоящее время стратегическая стабильность подвергается тяжелому испытанию под воздействием нескольких военно-политических факторов. Во-первых, как указано выше, это беспрецедентный за период после Второй мировой войны взрывоопасный кризис отношений России и Запада, вызванный вооруженным конфликтом на Украине и вокруг нее. Он совпадает с серьезным ростом напряженности между КНР и США с их союзниками на Тихом океане.

Второй возмущающий момент определяется распадом созданной за последние полвека системы контроля над ядерными и другими вооружениями, которая является неотъемлемым элементом стратегической стабильности.

Третий — это воздействие бурного научно-технического прогресса на военные отношения государств, усложняющие традиционное понимание стратегической стабильности и договорно-правовые меры ее поддержания.

Треки дестабилизации

Первоочередной трек дестабилизации обусловлен развитием наступательных вооружений большой дальности с обычными боевыми частями и высокой точностью наведения на цель с опорой на передовые информационно-управляющие системы, прежде всего космического базирования. Эти ударные средства обретают способность поражать ядерные силы противника и его центры управления, что создает эффект «переплетения» (смешивания) ядерных и обычных вооружений[33]. Он усугубляется развитием носителей двойного назначения — с ядерным и обычным боезарядом. В слу-

33 Впервые это фактор был детально исследован в работе: Арбатов А., Дворкин В., Топычканов П. Переплетение обычных и ядерных вооружений как новая угроза безопасности: российская точка зрения / В кн.: Невидимая угроза: российские и китайские эксперты о рисках непреднамеренной эскалации конфликта / Под ред. Дж. Эктона. М.: Московский Центр Карнеги, 2018. С. 13–52.

чае их применения характер нападения (ядерный или обычный) нельзя определить до подрыва боеголовок[34]. После денонсации ДРСМД размещение таких средств на передовых базах и сокращение до минимума их подлетного времени до целей резко повысило бы угрозу первого или упреждающего удара[35]. К тому же на смену дозвуковым морским и авиационным крылатым ракетам идут сверхзвуковые и гиперзвуковые ракетно-планирующие (boost-gliding), воздушно-реактивные и баллистические маневрирующие носители разнообразного базирования[36]. Указанный эффект «переплетения» чреват быстрой неуправляемой эскалацией обычного локального конфликта до глобального ядерного уровня.

Опасность неядерных наступательных вооружений и систем двойного назначения умножается на развитие систем глобальной и региональной противоракетной обороны, противоспутникового оружия, средств и методов кибервойны, ставящих под угрозу функционирование систем боевого управления и предупреждения о ракетном нападении. Отдельный вопрос связан с созданием воздушных и морских носителей ядерного оружия неограниченной дальности и подлетного времени до целей[37]. Их стратегическая обоснованность пока неясна, как и влияние на переговоры по контролю над вооружениями.

Другой трек дестабилизации обусловлен развитием концепций и средств ограниченной ядерной войны, причем они опасно переплетаются с указанными выше системами в обычном оснащении и двойного назначения. Сейчас у США осталось порядка 230 тактических ядерных авиабомб, из которых около 100 находятся на шести авиабазах в пяти странах НАТО[38]. Администрация Д. Трампа оснастила часть баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) «Трайдент-2» боеголовками пониженной мощности, а также решила возродить ранее снятые с вооружения флота крылатые ракеты морского базирования (КРМБ) в ядерном оснащении. Данную программу администрация Джозефа Байдена отменила, но этот вопрос «завис» в Конгрессе вместе с уже выделенными ассигнованиями при поддержке ряда военачальников.

Российские тактические ядерные средства официально держатся в секрете (как, кстати, и американские). Поэтому в обоих случаях приходится полагаться на независимые профессиональные источники. Они приписывают России более 1900 единиц тактического ядерного оружия (ТЯО)[39]. При этом до последнего времени этот класс оружия не фигурировал в официальных российских документах и руководящих заявлениях.

По мере роста международных противоречий с конца 2000-х годов концепции и средства ограниченной ядерной войны вышли на передний план разработок стратегического сообщества двух

34 Это относится к КРМБ 3М14 «Калибр» (РФ) и BGM-109 «Томахок» (США), авиационным крылатым ракетам типа Х-101/102 (РФ), AGM-158 и перспективной LRSO (США), а также к ракетам наземного базирования России (9М728 и 9М729 комплекса «Искандер»).

35 Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания. Указ Президента Российской Федерации от 2 июня 2020 г. № 355. П. 10 // Официальный интернет-портал правовой информации, 02.06.2020. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006020040?index=2&rangeSize=1.

36 К ним относятся ракеты воздушного базирования США (AGM-183A, Х-51), наземные ракеты Long Range Hypersonic Weapon (LRHW), морские ракеты Conventional Prompt Strike (CPS). (См.: Pifer S. The Death of the INF Treaty has Given Birth to New Missile Possibilities // The National Interest, 18.09.2019. URL: https://nationalinterest.org/feature/death-inf-treaty-has-given-birth-new-missile-possibilities-81546.) Россия создает морские гиперзвуковые ракеты 3М22 «Циркон», авиационные ракеты 9-А-7660 «Кинжал». (См.: Рамм А., Корнев Д. Гиперсмерть на подходе // Военно-промышленный курьер. 2015. № 11 (577). С. 6.)

37 Речь идет, например, о крылатых ракетах с ядерной силовой установкой типа российской системы 9М730 «Буревестник» и частично-орбитальной ракеты с гиперзвуковым планирующим блоком типа МБР РС-28 «Сармат»/«Авангард».

38 Две базы в Италии, по одной в Бельгии, Нидерландах, ФРГ и Турции. См.: SIPRI Yearbook 2022: Armaments, Disarmament and International Security. Oxford: Oxford University Press, 2022. P. 352–353.

39 Ibid. P. 365–368.

сверхдержав. По умолчанию сторонники ограниченной ядерной войны исходят из того, что при устойчивой стабильности на уровне стратегических вооружений ограниченное применение ядерного оружия не обязательно повлечет эскалацию к обмену массированными ядерными ударами — как раз из страха перед всеобщей гибелью. И потому ограниченное применение ядерного оружия может стать эффективным способом добиться в войне победы или хотя бы обеспечить ее «прекращение на приемлемых условиях»[40], не доводя дела до глобального уничтожения.

Решение о размещении российского ТЯО в Белоруссии от 25 марта 2023 г. стало поворотом внешней и военной политики России, как и хода украинского кризиса[41]. Эта инициатива знаменательна не только тем, что Российская Федерация впервые пошла на такой шаг после распада СССР, тем самым позаимствовав практику НАТО, которую всегда осуждала и даже объявляла нарушением Договора о нераспространении ядерного оружия[42]. Гораздо важнее, что это существенно расширяет зону использования доктрины ядерного сдерживания. Можно предположить, что угроза существованию государства (которая по российским военно-доктринальными документам оправдывает применение ею ядерного оружия[43]) теперь трактуется не только как прямая военная агрессия, но и как вероятность «стратегического поражения» России в украинском конфликте[44]. Новая задача, вероятно,

40 Об Основах государственной политики Российской Федерации… П. 4.

41 Герейханова А. Строительство хранилища ядерного оружия в Беларуси завершится 1 июля // Российская Газета, 25.03.2023. URL: https://rg.ru/2023/03/25/putin-rf-ne-peredaet-belarusi-iadernoe-oruzhie-a-delaet-to-chto-delalo-ssha-desiatiletie.html.

42 МИД РФ: ядерные миссии НАТО не совместимы с Договором о нераспространении ядерного оружия // ТАСС, 08.10.2014. URL: https://tass.ru/politika/1494874.

43 Об Основах государственной политики Российской Федерации… П. 19(г).

44 По поводу возможного расширения НАТО на Украину, ставшего одной из причин военной спецоперации России президент Путин заявил: «…Это реальная угроза не просто нашим интересам, а самому существованию нашего государства, его суверенитету. Это и есть та самая красная черта, о которой неоднократно говорили. Они ее перешли». (См.: Обращение президента Российской Федерации // Официальный сайт президента России, 24.02.2022. URL: kremlin.ru/events/president/news/67843.)

потребовала размещения ядерного оружия за рубежом, а именно на территории главного союзника — Белоруссии, находящегося на «переднем крае» конфронтации с НАТО. Этот шаг, очевидно, призван повысить эффективность ядерного сдерживания против растущих поставок вооружений Украине, ее наступательных действий на земле и ударов дронов и ракет по российской территории.

Показательно, что, начиная с середины 2023 г., в российских СМИ и профессиональном дискурсе впервые в истории началась кампания в пользу ограниченного применения ядерного оружия против Украины и ее партнеров с целью быстрой победы в затянувшемся конфликте[45].

Таким образом, в отличие от концепции 1990 г., дополнительные стимулы к первому ядерному удару (помимо возможности ослабить потенциал ответного удара другой стороны) могут впредь создать и другие факторы: ядерная эскалация локального кризиса, вызванная первоначально ограниченным применением ТЯО; атака высокоточных обычных систем другой стороны (особенно гиперзвуковых) против стратегических ядерных сил и их систем управления; парализация последних за счет использования кибератак и космических ударных средств разнообразного базирования.

45 Караганов С. Применение ядерного оружия может уберечь человечество от глобальной катастрофы // Профиль, 13.06.2023. URL: https://profile.ru/politics/primenenie-yadernogo-oruzhiya-mozhet-uberech-.

Переговорные дебюты

На женевских переговорах лета и осени 2021 г. основное расхождение сторон было в том, что США предложили сократить как стратегические, так и тактические ядерные вооружения (включая размещенные в хранилищах)[46], тогда как Россия поставила вопрос об ограничении как ядерных, так и неядерных наступательных и оборонительных стратегических вооружений, согласно своей новой концепции «уравнения безопасности». Ее суть разъяснил заместитель министра иностранных дел и руководитель российской делегации на женевских переговорах Сергей Рябков: «…Мы предлагаем расширить стратегическую повестку дня и включить в нее все наступательные и оборонительные вооружения, как ядерные, так и неядерные, способные решать стратегические задачи. При этом особое внимание считаем необходимым уделять средствам, применяемым в целях нанесения первого удара для нейтрализации или ослабления потенциала сдерживания другой стороны»[47].

Американскую иерархию приоритетов обозначила заместитель госсекретаря США по контролю над вооружениями Бонни Дженкинс: ограничение или запрещение новейших российских автономных систем доставки ядерного оружия неограниченной дальности с атомными двигателями (например, крылатой ракеты наземного базирования «Буревестник» и подводного автономного аппарата «Посейдон»); сокращение тактического ядерного оружия; сокращение традиционных систем СНВ[48].

46 Pifer S. Reviving Nuclear Arms Control Under Biden // American Ambassadors Review, 25.12.2020. URL: https://www.americanambassadorslive.org/post/reviving-nuclear-arms-control-under-biden; Gottemoeller R. Rethinking Nuclear Arms Control // The Washington Quarterly.2020. Vol. 43. P. 139–159.

47 Рябков: Россия предлагает США включить в стратегическую повестку безъядерные вооружения // ТАСС, 27.01.2021. URL: https://tass.ru/politika/10557045.

48 Under Secretary Bonnie Jenkins' Remarks: Nuclear Arms Control: A New Era? // U.S. Department of State, 06.09.2021. URL: https://www.state.gov/under-secretary-bonnie-jenkins-remarks-nuclear-arms-control-a-new-era/.

Подход США сопряжен со значительными сложностями. Ограничение новейших российских систем ядерного оружия потребует не только новых дефиниций, критериев засчета (дальность, вид боезаряда) и мер контроля, но также согласования условий «размена». Поскольку новая гиперзвуковая система «Авангард» разгоняется ступенями старой МБР РС-18 (ее техническое название УР-100НУТТХ, а западное обозначение SS-19), она и так включена в ДСНВ, но «Буревестник» и «Посейдон» потребуют особых переговоров. В Москве эти системы обосновывают необходимостью поддержания ядерного сдерживания за счет обеспечения гарантированной способности преодолевать нынешнюю и любую перспективную систему ПРО США[49]. Следовательно, меры контроля применительно к названным системам предполагают согласование ограничений американской системы ПРО, на что Вашингтон категорически не соглашался после выхода из Договора по ПРО в 2002 г. Такой «размен» соответствовал бы первому принципу стратегической стабильности по Заявлению 1990 г. (учет взаимосвязи между стратегическими наступательными и оборонительными вооружениями)[50] и недавнему вновь сделанному признанию такой взаимосвязи со стороны администрации Байдена[51].

Не меньшие сложности связаны с требованием США ограничить тактические ядерные вооружения (ТЯО), что выходит далеко за рамки традиционной трактовки стратегической стабильности и переговорной повестки дня. Во-первых, эти средства России и НАТО более всего предназначены для отражения превосходящих сил общего назначения противника на суше, мо-

49 Послание Президента Федеральному Собранию. 1 марта 2018 г. // Официальный сайт президента России, 01.03.2018. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957.

50 Москва готова обсуждать с Вашингтоном новейшие системы вооружений РФ // Интерфакс, 29.07.2021. URL: https://www.interfax.ru/russia/781419.

51 2022 Missile Defense Review. Op. cit. P. 6.

ре и в воздухе, а также для применения против третьих стран. Во-вторых, почти все системы ТЯО используют носители двойного назначения, то есть ограничение, в отличие от стратегических вооружений, нельзя контролировать через ликвидацию пусковых установок и носителей, поскольку это подразумевало бы радикальное сокращение сил общего назначения США и России, что является предметом других переговоров.

В-третьих, все тактические ядерные средства в мирное время находятся на хранении. Их договорно-правовое ограничение предполагает контроль непосредственно внутри центральных хранилищ, на войсковых ремонтно-технических базах, предзаводских складах заводов-изготовителей и в закрытых научно-конструкторских лабораториях. Такой режим предполагает беспрецедентную степень открытости ядерной деятельности держав даже по сравнению с 1990-ми годами[52]. Очевидно, что нынешнее состояние политических и военных отношений двух стран, открыто объявляющих друг друга противниками, отнюдь не располагают к такому доверию.

К тому же, поскольку в Женеве речь шла о стратегической стабильности (т.е. стратегических отношениях, устраняющих стимулы для первого ядерного удара), то непонятно, как к этому может относиться ограничение ядерных боезарядов, находящихся на складском хранении. В любом случае, Россия и США не увеличивают, а сокращают общее число своих неразвернутых ядерных боезарядов, избавляясь от «избытков» прошлой холодной войны и «отходов» глубокого сокращения стратегических ядерных вооружений, ядерных средств средней дальности и тактического ядерного оружия за последние три десятилетия[53].

Со своей стороны, российская концепция «уравнения безопасности», хотя она пока что публично не приоритизирована, то-

52 Арбатов А. Проблемы и дилеммы следующего договора СНВ // Мировая экономика и международные отношения. 2021. Т. 65. № 6. С. 5–20.

53 Бойцов М. Американская ядерная триада // Независимое военное обозрение. 2021. № 3 (1126). С. 8–9.

же ставит нелегкие задачи. Контроль над вооружениями имеет свою стратегическую и техническую логику. Например, требование учитывать крылатые ракеты воздушного базирования (КРВБ) большой дальности (более 600 км) с обычными боезарядами не позволяет оставить вне засчета такие же ракеты с ядерными боеголовками, а также ядерные авиабомбы свободного падения. В ДСНВ каждому тяжелому бомбардировщику, оснащенному для несения ядерного оружия, приписан один боезаряд. По имеющимся оценкам, у США есть 300 единиц такого оружия в хранилищах авиабаз тяжелых бомбардировщиков, а у России — 200 единиц[54].

Далее, ограничение неядерных КРВБ[55] предполагает включение их бомбардировщиков-носителей в договорные ограничения наряду с ядерными тяжелыми бомбардировщиками, но исключение из засчета таких же самолетов с обычными авиабомбами, что создает дополнительные сложности верификации. Вопрос может встать даже о тактической ударной авиации НАТО, которая оснащается для доставки обычных крылатых ракет большой дальности[56] и теоретически способна наносить удары в глубине территории России. Количество неядерных КРВБ большой дальности исчисляется тысячами, что затрудняет их включение под потолки будущего СНВ. Ко тому же это опять-таки поставит щекотливый вопрос контроля внутри хранилищ оружия, как и предложение США об ограничении ТЯО.

Запрещение развертывания ракет средней дальности (РСД) вблизи территорий друг друга органично вписывается в концепцию «уравнения безопасности»[57]. Однако возродить ДРСМД после его

54 Для США речь идет о КРВБ типа AGM-86B и авиабомбах B-61 и B-83, а для России — КРВБ Х-55СМ и Х-102.

55 Для США к ним относятся КРВБ AGM-84, AGM-158B JASSM-ER, а для России — КРВБ Х-555 и Х-101.

56 Речь идет о ракетах AGM-158B JASSM-ER.

57 МИД РФ ждет конкретизации позиции США по средствам доставки боезарядов средней дальности // ТАСС, 09.09.2021. URL: https://tass.ru/politika/12346705.

денонсации в 2019 г. было бы весьма трудно. Есть прецедент так и не решенных противоречий по дальности российских ракет 9М729 и есть намерение США развернуть РСД в Азии для сдерживания Китая (оба вопроса стали поводом для выхода США из этого договора). Но нет запрета из прежнего договора на производство таких ракет, и они могут быть быстро переброшены из одного района в другой. Одни и те же системы двойного назначения могут иметь разную дальность[58].

Логика «уравнения безопасности» по идее должна охватывать также ядерные и обычные крылатые ракеты морского базирования (КРМБ) и будущие гиперзвуковые ракетно-планирующим системы большой дальности (свыше 600 км). На американском флоте КРМБ размещаются в универсальных пусковых установках надводных кораблей Мк. 41 — наряду с зенитными и противолодочными ракетами, а также могут запускаться из вертикальных пусковых установок многоцелевых и модифицированных стратегических подводных лодок. В России они размещаются в пусковых установках кораблей и торпедных аппаратах подводных лодок[59]. При согласии сторон на их ограничение верификация стала бы беспрецедентно трудным делом[60].

58 Одна и та же такая крылатая ракета может иметь дальность до 500 км с тяжелой обычной головной частью (1000 кг), 1500 км с облегченной обычной головной частью (500 кг) и дополнительным топливным запасом в 500 кг, и даже 2500 км с более легкой ядерной боеголовкой (250 кг). См.: Кетонов С. «Калибр» и «Кинжал» приземляются // Военно-промышленный курьер. 2019. № 31 (794). С. 5.

59 Речь идет о разных модификациях американских КРМБ «Томахок» BGM-109, а в будущем — о морской ракетно-планирующей гиперзвуковой системе Conventional Prompt Strike (CPS). Россия развертывает КРМБ 3М14 «Калибр» и испытывает гиперзвуковые ракеты 3М22 «Циркон». См.: Кетонов С. Ядерные крылатые ракеты возвращаются на флот // Военно-промышленный курьер. 2020. № 40 (853). С. 4.

60 В истории ядерные КРМБ удалось ограничить только однажды — по Договору СНВ-1, но не в самом соглашении, а в протоколе к нему, потолком в 880 ед. развернутых ракет для каждой стороны, причем без верификации, а на основании мер транспарентности и доверия. С 1983 г. США развернули 385 ядерных КРМБ (BGM-109 TLAM-N), из них 179 — на надводных кораблях, 206 — на подводных лодках. В СССР с 1985 г. было развернуто 240 аналогичных ракет 3М10 «Гранат», но только на многоцелевых атомных подводных лодках. После 2011 г. ядерные КРМБ США были сняты с вооружения, как, вероятно, и в России. См.: Кетонов С. Ядерные крылатые ракеты…

Концепция «уравнения безопасности», как было указано Москвой, затрагивает также оборонительные вооружения, способные решать стратегические задачи[61]. Сторонники администрации Байдена довольно невнятно намекают на возможность «большей гибкости» в этом вопросе[62], в отличие от жестко негативной позиции республиканцев. Хотя Россия никогда официально не конкретизировала свои предложения по решению проблемы ПРО, возврат к первоначальному Договору по ПРО 1972 г. едва ли возможен. Сейчас и на обозримую перспективу системы ПРО обеих стран не сопоставимы с программой СОИ президента Рональда Рейгана в 1980-е годы. Однако каждая страна по-своему вышла далеко за рамки ограничений этого договора — прежде всего, в части обороны всей территории, систем быстрого перезаряжания, мобильности[63] и защиты союзников.

Даже помимо таких сложных проблем, как ограничение космических вооружений, запрет средств и методов кибервойны, упо-

61 Рябков: Россия предлагает США включить… Указ. соч.

62 Pifer S. Reviving Nuclear Arms Control Under Biden. Op. cit.

63 Например, Договор по ПРО запрещал мобильные пусковые установки противоракет, а они предусмотрены для системы «Нудоль», составляющей основу новой ПРО Московского района А-235. Также Договор по ПРО запрещал систему обороны территории и ограничивал ее только двумя позиционными районами (позднее — одним), а система ПРО/ПВО С-500 предназначена для защиты различных районов территории РФ и, по заявлению представителя Минобороны, «будет иметь возможность уничтожать ракеты средней дальности, оперативно-тактические ракеты, а также сбивать ракеты в ближнем космосе и таким образом будет носить элементы стратегической противоракетной обороны». См.: Система С-500 будет элементом стратегической противоракетной обороны — замглавкома ВВС // Авиапорт, 28.09.2009. URL: https://www.aviaport.ru/digest/2009/09/28/182224.html.

мянутые выше темы демонстрируют всю грандиозность задач, стоявших перед диалогом, запущенным в Женеве. Тем не менее, как показала полувековая практика соглашений в этой области, даже по самым трудным вопросам решение достижимо, если стороны придерживаются логики контроля над вооружениями и достигают компромиссов в том, какие системы вооружений включить в договор, а какие — отложить на будущее[64]. Все это требует политической воли, реализма и последовательности от государственных руководителей, как и профессионализма военных и гражданских специалистов, нацеленных на позитивный результат.

Правда, в прошлом процесс облегчался его двусторонним характером, и если это изменится, то поддержание стратегической стабильности столкнется с принципиально новым военно-политическим и военно-техническим контекстом.

Европейский ядерный потенциал

Учет ядерных сил Великобритании и Франции как условие возвращения России в полный формат ДСНВ ставит сложные задачи. Британский потенциал ядерного сдерживания[65] состоит из четырех[66] атомных подводных лодок с баллистическими ракетами (ПЛАРБ) типа «Вэнгард». Максимальный арсенал страны мог бы по идее составлять 512 боезарядов мощностью около 100 килотонн (т.е. в семь раз мощнее хиросимской бомбы). Однако реально число оперативно развернутых ядерных боезарядов на трех лодках с 48 БРПЛ снижено до уровня 120 ед.

64 См.: Арбатов А. Проблемы и дилеммы следующего договора СНВ // Мировая экономика и международные отношения. 2021. Т. 65. № 6. С. 5–20.

65 SIPRI Yearbook 2022. Op. cit. P. 369–374.

66 У России таких подводных лодок 11, у США — 14, причем примерно по 2 на каждый момент времени считаются неразвернутыми, поскольку находятся на капитальном ремонте или техническом обслуживании.

Общее количество ядерных боезарядов (включая запасные размещенные в хранилище) составляет 225 ед., но в 2021 г. с весьма невнятными объяснениями было объявлено, что к середине 2020-х годов предельное число боезарядов будет поднято до 260 ед.[67] Это может технически предполагать загрузку на три подводные лодки не по 8, а по 16 БРПЛ, на которые они были рассчитаны, при сохранении на каждой ракете по 5 боеголовок.

В ядерных силах Франции[68] имеется около 300 боезарядов, которые предназначены для оснащения 48 баллистических ракет подводных лодок и крылатых ракет (КРВБ) для 50 самолетов наземного и палубного базирования. Таким образом, Франция обладает как стратегическим, так и оперативно-тактическим ядерным потенциалом[69]. Таким образом, имея техническую возможность оснастить свои ядерные силы 374 ядерными боеголовками (при полной загрузке БРПЛ и закупке комплекта для четвертой подводной лодки), реально Франция располагает 290 боезарядами, а в боеготовом оперативном составе поддерживает 120 боеголовок (на одной ПЛАРБ в море и на аэродромах авиации).

Тридцать лет назад совокупный ядерный потенциал двух держав по правилам засчета Договора СНВ-1 от 1991 г. составлял 389 ядерных боезарядов, что соответствовало примерно 4% от стратегических сил каждой из двух сверхдержав. Сейчас французские и британские силы в сумме насчитывают 410 бое-

67 National Report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, pursuant to Actions 5, 20 and 21 of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) Review Conference 2010 for the 10th NPT Review Conference. London: British Ministry of Defence, 2021. P. 11.

68 SIPRI Yearbook 2022. Op. cit. P. 375–379.

69 Классификация французских сил воздушного базирования определяется дальностью действия их ядерных КРВБ. Если она превышает 600 км, то, согласно определению Договора СНВ-1, они относятся к стратегическим, и по правилам ДСНВ должны засчитываться как 50 носителей и 50 боезарядов.

зарядов, а в ближайшем будущем, при заявленном повышении британского арсенала, могут достичь уровня в 530 боезарядов. Это примерно 35% СЯС России или США по правилам засчета ДСНВ. Хотя ядерные силы двух стран увеличились не кратно, численность стратегических вооружений обеих сверхдержав, благодаря заключенным после 1990 г. договорам СНВ/СНП, сократилась почти втрое по носителям и всемеро по боезарядам.

Исходя из этого, не вызывает сомнения правомерность постановки вопроса о подключении двух европейских ядерных держав к дальнейшему ограничению стратегических вооружений. Вместе с тем поставить такую задачу в политическом плане легче, чем предложить договорно-правовой путь ее решения. Обсуждение этого вопроса имеет долгую историю. Например, в 1972 г. на переговорах по Временному соглашению ОСВ-1 СССР настаивал на равенстве советских стратегических сил с их суммарным количеством у трех стран НАТО по числу ракетных подводных лодок и их БРПЛ. Сейчас при таком подходе под потолками ДСНВ Соединенные Штаты должны были бы сократить свои СЯС на 96 носителей и 480 боезарядов (по правилам засчета и методам контроля ДСНВ), то есть до уровней в 604 развернутых носителя и 1070 боезарядов.

Однако, скорее всего, две европейские державы не согласятся на включение их ракет в общий предел с США, поскольку считают их независимыми национальными потенциалами сдерживания, и поскольку это юридически закрепило бы российское превосходство над Британией и Францией. Для США такой вариант правовым образом закрепил бы преимущество России на 14% по развернутым носителям и на 30% по боезарядам. Вашингтон вряд ли примет такой вариант как в принципе, так и ввиду увеличения ракетно-ядерного потенциала Китая.

Китайское ракетное строительство

В 2021 г. были обнародованы данные о ведущемся в центральных районах КНР строительстве трех баз с сотнями шахтных пусковых установок для межконтинентальных баллистических ракет[70]. Помимо наземных МБР Пекин активно строит морские и авиационные системы стратегического оружия. В отличие от России и стран НАТО, Китай держит свои наличные ядерные силы и планы их развития в полном секрете, но зарубежные источники дают оценки, по которым стратегические силы КНР могут к 2035 г. вырасти с нынешних примерно 300 до 1500 боезарядов[71], т.е. до уровней России и США по ДСНВ, а возможно и выше[72]. Ввиду ожидаемых перемен ядерного миропорядка американская военная доктрина уже перестраивается на одновременное ядерное сдерживание России и Китая[73].

Вполне возможно, что если в будущем переговоры по СНВ между РФ и США возобновятся, Вашингтон будет гораздо более упорно настаивать на учете китайского ядерного потенциала. Это тем более вероятно, если Россия поставит вопрос об общем потолке на ядерные силы трех держав НАТО. Правда, Москва и Пекин официально заявляют, что их отношения не являются «военно-политическим союзом, подобным союзам, сложившимся в период холодной войны»[74].

---

70 Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2021. Annual Report to Congress. Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 2021. P. 48.

71 Kristensen H.M., Korda M., Reynolds E. Chinese nuclear weapons, 2023 // Bulletin of the Atomic Scientists. 2023. Vol. 79. No. 2. P. 108–133.

72 Арбатов А. Китайский гамбит // Мировая экономика и международные отношения. 2022. Т. 66. № 3. С. 5–22.

73 2022 National Defense Strategy. Washington, DC: Department of Defense, 2022. P. 4–7.

74 Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики об углублении отношений всеобъемлющего партнёрства

Для России было бы неприемлемо ограничение ее СЯС общим потолком с Китаем. Под тем же уровнем ДСНВ в 1550 боезарядов прогнозируемое наращивание стратегического потенциала КНР к 2035 г. повлекло бы обнуление российских стратегических сил. При этом Москве было бы чрезвычайно трудно убедить Пекин ограничить рост своих СЯС под общим потолком, поскольку Китай, видимо, намерен обрести полновесный потенциал ядерного сдерживания против США (а также Индии) и не может полагаться на российские ядерные гарантии безопасности — в отличие от Британии и Франции, имеющих такие обязательства со стороны США.

Пока реакция США невнятна и противоречива, поскольку Китай создал для них труднейшую политико-стратегическую дилемму. Понятно, что если Пекин когда-то согласится на переговоры, то будет требовать фиксации паритета — во всяком случае, по тем системам вооружений, которые станут предметом договора. В этом исторически сложившаяся логика ограничения стратегических вооружений за полвека диалога и десятка соглашений между Вашингтоном и Москвой. Но по политическим и стратегическим причинам (сверхдержавный статус, гарантии безопасности союзникам в АТР, ориентация на ядерное сдерживание одновременно КНР и России) любой администрации в Белом Доме будет исключительно трудно «авансом» признать паритет с догоняющим США по всем параметрам глобальным соперником.

Для возможных российско-американских консультаций и будущих переговоров по СНВ происходящие перемены создают дополнительные трудности. Во-первых, США впредь начнут все больше обращать свое внимание на Китай, а переговоры с Россией будут отодвигаться на второй план. Во-вторых, многие системы оружия, поставленные во главу угла ограничений в российской концепции «уравнения безопасности», приобретают для США более важную роль в плане сдерживания растущего потенциала КНР. В первую очередь, это высокоточные наступательные вооружения в неядерном оснащении разнообразного базирования (включая гиперзвуковые), глобальная система ПРО, свобода рук в развитии космических средств защиты от противоспутникового оружия двух других держав[75]. То же относится и к планам развертывания ракет средней дальности в АТР, которые рассматриваются как важный «актив» в сдерживании Китая и на возможных переговорах с ним.

◆ ◆ ◆

Очевидно, что Британия и Франция в ближайшие годы не присоединятся к ограничению ядерных вооружений из одних благих побуждений. Лишь политическое давление со стороны США и других стран НАТО могло бы побудить две европейские державы принять такое решение. В этом плане дополнительным стимулом для них мог бы стать новый договор США и России о запрещении ракет средней дальности на Европейском континенте, а также об ограничении в этом регионе оперативно-тактического ядерного оружия как отдельного направления переговоров или части нового соглашения по РСМД.

Пока также неясно, станет ли отношение Пекина к участию в стратегических переговорах более позитивным в результате крупного наращивания его группировки МБР и других компонентов СЯС. Но перспективы формального трехстороннего диалога

и стратегического взаимодействия, вступающих в новую эпоху // Официальный сайт президента России, 21.03.2023. URL: http://www.kremlin.ru/supplement/5920.

75 В этом плане испытание российской противоспутниковой системы с разрушением на сотни фрагментов реальной мишени в виде отработавшего космического аппарата едва ли увеличит шансы на заключение соглашения с США в данной сфере. Дело в том, что российская позиция будет наверняка опираться на российско-китайский проект Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов (ДПРОК), представленный в 2008 г. на женевской Конференции по разоружению. Однако этот проект как раз не затрагивает системы, аналогичные испытанным Россией в 2021 г. и Китаем в 2007 г.

РФ–США–КНР весьма сомнительны[76]. За последние полстолетия Москва и Вашингтон согласовали огромный договорно-правовой инструментарий СНВ: дефиниций, критериев, правил засчета, методов верификации. Китай, скорее всего, не примет его как «принудительный ассортимент», а пожелает перекроить этот аппарат применительно к своей стратегической и культурной специфике.

Другой вариант: два двусторонних диалога, который предполагает переговоры Китая и США, а также США и России — с известной степенью их координации. Соединенные Штаты едва ли согласятся на ограничение своих систем стратегического класса на переговорах с КНР, если одновременно не будут ограничены аналогичные силы России. А достижение соглашений с Москвой может впредь ставиться Вашингтоном в зависимость от ограничения соответствующих китайских вооружений.

Как бы ни развивалась ситуация с подключением Великобритании, Франции и Китая к процессу ограничения ядерных вооружений, в ближайшие годы не следует отказываться от продолжения двустороннего дипломатического взаимодействия Москвы и Вашингтона. Для него за последнее десятилетие накопилось много неотложных задач, решение которых жизненно важно для безопасности России, США и остального мира. Разумеется, это возможно, только если будут устранены препятствия к возвращению России, а вслед за ней и США в ДСНВ. Поскольку для выработки следующего договора времени будет слишком мало, после истечения продленного срока ДСНВ в феврале 2026 г. понадобится отдельная договоренность о взаимном соблюдении его потолков при минимально достаточных мерах верификации. Поддержание этого процесса, помимо всего прочего, является неотъемлемым условием сохранения перспектив перехода к многосторонним форматам контроля над вооружениями в более отдаленном будущем.

76 Полицентричный ядерный мир: вызовы и новые возможности / Под ред. А. Арбатова, В. Двокина. М.: Московский Центр Карнеги, Политическая Энциклопедия, 2017.

Китай: быстрый прогресс стратегических сил на фоне роста напряженности

ВАСИЛИЙ КАШИН — **к.полит.н.; главный научный сотрудник Центра комплексного китаеведения и региональных проектов МГИМО МИД России; директор Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».**

Китайские ядерные силы переживают период бурного развития. В начале 2023 г. количество развернутых китайцами боеголовок, по американским оценкам, превысило 400 ед[1]., но, скорее, является значительно большим. Помимо продолжавшегося количественного роста китайского ядерного арсенала, в течение 2023 г. появилась новая информация, свидетельствующая и о его важной качественной трансформации.

Особого внимания заслуживают данные о развитии морского компонента китайских стратегических сил, роль которых в перспективе может заметно вырасти. В частности, судя по доступным американским оценкам[2], Китай сумел, опираясь на свои шесть атомных подводных лодок с баллистическими ракетами (ПЛАРБ) типа 094, организовать практически постоянную боевую службу атомных ракетоносцев в море — впервые в своей истории. В сочетании с развертыванием новых баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) JL-3[3], имеющих увеличенную дальность и способных поражать цели в Северной Америке из прилегающих к китайской территории морей, это означает превращение морского компонента китайских стратегических ядерных сил в эффективный инструмент сдерживания США. Такое развитие китайских морских ядерных сил также влечет за собой далеко идущие последствия для морской стратегии великих держав на Тихом океане.

Развитие стратегических ядерных сил получило в последние годы и полноценное политическое оформление. В частности,

1 Bugos S., Klare M. Pentagon: Chinese Nuclear Arsenal Exceeds 400 Warheads // Arms Control Association, January/February 2023. URL: https://www.armscontrol.org/act/2023–01/news/pentagon-chinese-nuclear-arsenal-exceeds-400-warheads.

2 Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2022. Annual Report to Congress. Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 2022. P. 94.

3 Caggiano L. China Deploys New Submarine-Launched Ballistic Missiles // Arms Control Association, May 2023. URL: https://www.armscontrol.org/act/2023–05/news/china-deploys-new-submarine-launched-ballistic-missiles.

решением XX съезда Коммунистической партии Китая (КПК), прошедшего в 2020 г., был утвержден доклад генерального секретаря партии Си Цзиньпина, где в качестве одной из важных задач военного строительства ставилось «строительство системы стратегического сдерживания высокого уровня»[4]. Ядерные силы призваны служить лишь одним из компонентов этой системы. Вместе с тем, перед самой системой ставятся весьма широкие задачи, далеко выходящие за рамки сдерживания ядерного нападения на КНР.

Значительный прогресс в развитии китайских ядерных сил следует рассматривать в контексте меняющейся роли КНР в глобальной политике. Китай вышел на мировую арену в качестве страны, выдвигающей собственное целостное видение мира, альтернативное западным концепциям и институтам, и призванное их заменить. Это видение выражено в трех глобальных инициативах Си Цзиньпина: инициативе в сфере глобального развития (сентябрь 2021 г.), глобальной инициативе в сфере безопасности (апрель 2022 г.), а также глобальной цивилизационной инициативе (март 2023 г.).

Не менее важными являются процессы, одновременно происходящие внутри КНР: в течение 2021–2023 гг. Китай предпринял целый ряд экономически и политически дорогостоящих шагов, направленных на совершенствование своего мобилизационного потенциала, как в экономической, так и в общественной областях. Китай переживает период милитаризации и секьюритизации многих аспектов своей политики.

Таким образом, можно отметить набирающую силу тенденцию к «нормализации» политики Китая в сфере стратегических

4 习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代 化国家而团结奋斗 – – 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. 新华社. [Си Цзиньпин: Высоко неся великое знамя социализма с китайской спецификой, сплоченно бороться за всестороннее строительство модернизированного социалистического государства] // Xinhua, 16.10.2022. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2022–10/25/content_5721685.htm.

вооружений и, шире, в сфере безопасности. Китай постепенно начинает следовать колее, проложенной до него двумя сверхдержавами в эпоху холодной войны. Он нацелен на достижение ядерного потенциала, сопоставимого с обоими лидерами ядерного клуба (Россией и США), и во все возрастающей степени рассматривает такой потенциал как важное подкрепление своих глобальных амбиций. Значение стратегического потенциала возрастает по мере втягивания КНР во все более острое противостояние с США по всему фронту — от экономики и идеологии до военной сферы.

Развитие ядерных сил

США — это единственная страна, публикующая собственные официальные оценки китайского ядерного потенциала, причем в целом эти оценки частично подтверждаются данными, поступающими из других источников, и не опровергаются китайской стороной.

В начале 2023 г. высокопоставленный чиновник Министерства обороны США сообщил журналистам, что количество развернутых[5] китайских ядерных боеголовок «вероятно, превосходит 400»[6]. Проблемы этой оценки выявляются при ее сопоставлении с другими данными Пентагона, содержащимися в ежегодном докладе Конгрессу о китайской военной мощи. Согласно им, китайский арсенал «состоит из примерно 300 межконтинентальных баллистических ракет, в том числе на стационарных и мобильных пусковых установках, способных доставлять моноблочные и разделяющиеся головные части»[7].

5 Учитывая китайскую практику хранить ядерные боеголовки отдельно от носителей, под «развернутыми», вероятно, следует понимать те из них, что переданы в полки хранения ядерных боеприпасов в составе баз Ракетных войск Народно-освободительной армии Китая (НОАК) и аналогичные им по функциям структуры в ВМС и ВВС НОАК.

6 Bugos, Klare. Op. cit.

7 Military and Security Developments… Op. cit. P. 65.

Учитывая наличие в составе Ракетных войск Народно-освободительной армии Китая (НОАК), по имеющимся оценкам[8], 12 межконтинентальных баллистических ракет (МБР) DF-5B, оснащенных разделяющимися головными частями индивидуального наведения (РГЧ ИН) и способных нести до пяти боевых блоков, и суммарно 72 пусковых установок на шести ПЛАРБ типа 094, получается, что более 410 боеголовок должны были предназначаться исключительно для арсенала китайских МБР и БРПЛ. Причем даже для того, чтобы уложиться в этот показатель, надо исключить развертывание РГЧ ИН на ракетах DF-41, которые испытывались с головными частями такого типа (хотя определенно говорилось лишь об испытаниях с двумя боевыми блоками)[9].

Полностью игнорируется значительный китайский арсенал ракет средней дальности (DF-21, DF-26), некоторые модификации которых имеют ядерное или двойное назначение, а также небольшой, но все же признаваемый американцами китайский арсенал ядерных авиационных боеприпасов. Количество DF-26 в упомянутом выше брифинге начала 2023 г. оценивалось в 200 единиц, причем указывалось, что Китай намерен создать для них ядерную боеголовку пониженной мощности[10].

Таким образом, налицо методологические ухищрения, которые позволяют Пентагону, не прибегая к грубой фальсификации данных, предоставляемых Конгрессу, оценивать китайские ядерные силы по нижнему возможному порогу. Можно предположить, что оценки в 600 и более боеголовок могли бы выглядеть более обоснованными.

Важные перспективы развития китайских стратегических ядерных сил связаны с тремя проектами. Первым из них явля-

8 Kristensen H.M., Korda M., Reynolds E. Chinese nuclear weapons, 2023 // Bulletin of the Atomic Scientists. 2023. Vol. 79. No. 2. P. 108–133.

9 Gertz B. China Flight Tests New Multiple-Warhead Missile // The Washington Free Beacon, 19.04.2016. URL: https://freebeacon.com/national-security/china-flight-tests-multiple-warhead-missile/.

10 Bugos, Klare. Op. cit.

ется продолжающийся проект перспективной тяжелой межконтинентальной баллистической ракеты DF-5C, способной нести РГЧ ИН с десятью боевыми блоками (испытание с таким количеством боевых блоков состоялось в 2017 г.)[11]. Вторым проектом является DF-27, ракета с дальностью до 8 тыс. км, оснащенная планирующим гиперзвуковым боевым блоком. Ее летное испытание, как предполагается, состоялось в феврале 2023 г.[12] Третьим проектом является орбитальная ракетная система, оснащенная планирующим гиперзвуковым боевым блоком, испытанная пока что единственный раз в 2021 г.[13]

Реализация данных проектов в сочетании с уже производимыми КНР видами стратегических вооружений, такими как межконтинентальные баллистические ракеты DF-31AG и DF-41, может, во-первых, создать предпосылки для быстрого количественного роста китайского ядерного арсенала, а во-вторых — радикально расширить возможности китайских Ракетных войск по преодолению систем противоракетной обороны вероятного противника. Речь будет идти также о беспрецедентном расширении номенклатуры доступных КНР стратегических ядерных систем.

Однако наиболее важные новые данные, ставшие доступными в 2023 г., касаются не количественного роста арсенала, а его важной качественной трансформации. Морской компонент становится важной точкой роста для китайских стратегических ядерных сил, благодаря существенным техническим достижениям. Имеется сразу три важных качественных изменения.

11 O'Donnell F. Launching an Expanded Missile Flight-Test Notification Regime // Stimson Center, 23.03.2017. URL: https://www.stimson.org/2017/launching-expanded-missile-flight-test-notification-regime/.

12 DF-27 // Missile Defense Advocacy Alliance, April 2023. URL: https://missiledefenseadvocacy.org/missile-threat-and-proliferation/todays-missile-threat/china/df-27/.

13 Lewis J. China's Orbital Bombardment System Is Big, Bad News — but Not a Breakthrough // Carnegie Endowment for International Peace, 19.10.2021. URL: https://carnegieendowment.org/2021/10/19/china-s-orbital-bombardment-system-is-big-bad-news-but-not-breakthrough-pub-85606.

Первым из них является развертывание на шести китайских атомных ракетных подводных лодках типа 094 новых БРПЛ JL-3 («Цзюйлан-3»). Эти ракеты, как предполагается, обладают увеличенной дальностью (10 тыс. км по сравнению с 8 тыс. км у JL-2), что открывает перед ними возможность поражения объектов на территории континентальных США из районов несения боевой службы в прилегающих к КНР морях[14]. По ряду предположений, эти ракеты могут оснащаться РГЧ ИН[15], но вероятно, что в этом случае их дальность будет меньше. Поэтому возможно, что для применения из прилегающих к Китаю морей по территории США будут использоваться ракеты в моноблочном оснащении. Тем не менее, появление новой ракеты, которую китайцы смогли разместить на своих имеющихся ПЛАРБ, означает, что китайский подводный флот уже может поражать цели на континентальной части США из хорошо защищенных ВМС НОАК районов в Южно-Китайском море. Тем самым, у ВМС НОАК появляется возможность использовать советскую концепцию «защищенных районов боевых действий» (ЗРБД) или, в западной терминологии, «бастионов». «Бастионная» стратегия строительства морских стратегических ядерных сил может рассматриваться как один из вероятных шагов в будущем развитии ВМС НОАК[16].

Вторым, не менее важным изменением в развитии китайских стратегических ядерных сил является заявленный американскими военными переход к постоянному несению боевой службы

14 Caggiano. Op. cit.

15 JL-3. Submarine-launched Ballistic Missile. // Military Today, [n.d.]. URL: https://www.militarytoday.com/missiles/jl3.htm.

16 Washington B. The South China Sea and Nuclear Deterrence in the Asia Pacific // In: Project on Nuclear Issues: A Collection of Papers from the 2016 Nuclear Scholars Initiative and PONI Conference Series. / Cancian M. (ed.). Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2017. P. 115–121.

в море силами шести ПЛАРБ типа 094[17]. Последующие разъяснения и комментарии аналитиков говорили о «практически постоянном» присутствии в море хотя бы одной лодки этого типа[18].

Если китайские морские ядерные силы действительно поддерживают подобный режим несения боевой службы, то это позволяет сделать ряд важных выводов. Прежде всего, это свидетельствует о значительной зрелости китайских морских стратегических ядерных сил как с точки зрения надежности материальной части, так и с точки зрения системы технического обслуживания и подготовки личного состава. Скажем, флоты Великобритании и Франции имеют по четыре ПЛАРБ и, опираясь на свой значительный опыт и высокий технологический уровень, способны обеспечить постоянное нахождение в море не менее чем по одной из них. Китай пока добивается этого, используя шесть лодок в составе флота. Однако, учитывая относительно позднее появление у него морских стратегических ядерных сил, это уже можно считать значительным достижением.

Наконец, появились первые указания на достигнутый или намечающийся у китайцев прорыв в технологиях обеспечения скрытности атомных подводных лодок. В важном докладе Кристофера Карлсона и Говарда Вана из Военно-Морского колледжа США «Краткая техническая история атомных подводных лодок ВМС НОАК» на основе анализа базы данных китайских патентов делается вывод об использовании на строящихся китайских атомных подводных лодках ряда технологий снижения шумности, встречающихся на советских и российских подводных лодках проектов 971 и 949А. На основании этого делается вывод, что перспективные китайские атомные подводные лодки типа 095 (многоцелевая) и 096 (ПЛАРБ) могут быть сравнимы по уровню акустической скрытности с поздними модернизированными образцами проекта 971 (*Improved Akula I* по классификации НАТО)[19], то есть с передовыми для своего времени советскими и российскими многоцелевыми подводными лодками, вводившимися в строй в 1990-е годы.

Источники получения китайцами соответствующих технологий неясны. В западных СМИ выдвигались предположения о помощи в достижении такого прогресса со стороны России, но сколько-нибудь надежного подтверждения они не имеют. Так или иначе, речь идет о приведении китайских атомных подводных лодок к уровню акустической скрытности, считавшемуся передовым в 1990-е — начале 2000-х годов. С учетом длительного цикла совершенствования атомных подводных лодок, такие характеристики делают их обнаружение затруднительным даже при использовании современных поисковых средств[20].

Таким образом, морской компонент китайских стратегических ядерных сил превращается в значимый инструмент ядерного сдерживания уже на нынешнем уровне своего развития. Предстоящее появление новых подводных лодок типа 096 в дополнение к шести имеющимся в сочетании с успехами в снижении шумности дополнительно повысит значимость китайских морских стратегических ядерных сил. Это, в свою очередь, потребует переосмысления как задач китайского флота, для которого защита все более многочисленных ПЛАРБ в районах несения ими боевого дежурства становится ключевой задачей, так и перспектив развития ВМС США. Последним придется отвлекать значительные ресурсы своего атомного подводного фло-

17 Military and Security Developments… Op. cit. P. 94

18 Torode G., Baptista E. Analysis: China's Intensifying Nuclear-armed Submarine Patrols Add Complexity for U.S., Allies // Reuters, 04.04.2023. URL: https://www.reuters.com/world/chinas-intensifying-nuclear-armed-submarine-patrols-add-complexity-us-allies-2023–04–04/.

19 Carlson C.P., Wang H. A Brief Technical History of PLAN Nuclear Submarines. // U. S. Naval War College, CMSI China Maritime Reports. August 2023. P. 28. URL: https://digital-commons.usnwc.edu/cmsi-maritime-reports/30.

20 Torode G. Inside Asia's Arms Race: China Near "Breakthroughs" With Nuclear-armed Submarines, Report Says // Reuters, 09.10.2023. URL: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/inside-asias-arms-race-china-near-breakthroughs-with-nuclear-armed-submarines-2023–10–09/.

та на слежение за двумя базами китайских атомоходов (Лонпо, в нескольких милях от Санья на о. Хайнань, и Цзянгэчжуан в районе Циндао), а также и китайскими лодками, находящимися в море.

Воздушный компонент китайских стратегических ядерных сил продолжает оставаться наименее значимым и в настоящее время представлен, по американским оценкам, небольшим количеством бомбардировщиков H-6N, носителей аэробаллистических ракет воздушного базирования. Эти бомбардировщики развернуты в небольшом количестве[21], а наличие у них оборудования для дозаправки в воздухе означает, что они в состоянии нести длительное дежурство в воздухе в готовности к применению своего оружия. Но ограниченная дальность полета делает маловероятным их применение против целей на континентальной территории США. Характер учений китайских бомбардировщиков свидетельствуют о том, что они на данном этапе ориентированы на нанесение ударов по американским военным базам в западной части Тихого океана, в частности — по о. Гуам[22].

Разработка перспективного китайского бомбардировщика H-20, по-видимому, продолжается, а в китайских СМИ регулярно появляются намеки на приближающуюся дату начала его летных испытаний[23]. Поскольку первые китайские тяжелые самолеты-заправщики Y-20U поступили на вооружение

21 Tirpak J. A. China's Nuclear Development Outstrips Predictions; 1,000 Warheads by 2030 // Air & Space Forces Magazine, 03.11.2021. URL: https://www.airandspaceforces.com/chinas-nuclear-development-outstrips-predictions-1000-warheads-by-2030/.

22 China Air Force Video Appears to Show Simulated Attack on U. S. Base on Guam // Reuters, 21.09.2020. URL: https://www.reuters.com/article/us-china-usa-security-idUSKCN26C0EI.

23 Trimble S. China Teases New Bomber, But Timing Remains Unclear // Aviation Week, 13.10.2022. URL: https://aviationweek.com/shows-events/ausa/china-teases-new-bomber-timing-remains-unclear.

ВВС НОАК в 2021 г.,[24] успех в создании H-20 откроет путь для появления у КНР полноценного воздушного компонента ядерной триады. Условия применения китайских стратегических бомбардировщиков будут существенно отличаться от практики СССР/России и США: Китай и США более удалены друг от друга, между ними лежит не пустынная Арктика, а Тихий океан, чья западная часть изобилует островами и серьезно милитаризована. Тактическую схему применения H-20 можно будет понять, вероятно, лишь после поступления самолетов в войска и начала проведения учений.

В целом происходят глубокие концептуальные изменения в развитии китайских ядерных сил. Регулярные выходы ПЛАРБ на боевую службу предполагают, как минимум, частичный отход от прежней китайской практики раздельного хранения ядерных зарядов и их носителей. Неизвестно, коснулась ли эта тенденция Ракетных войск НОАК (наземного компонента триады). Вместе с тем, Китай создает систему раннего предупреждения о ракетном нападении (СПРН), одновременно развивая несколько типов наземных РЛС дальнего обнаружения. Известны, в частности, станция X-диапазона в провинции Хэйлунцзян, две станции S-диапазона в провинции Фуцзянь и Синьцзян-Уйгурском автономном районе. Идет работа и над другими типами станций наземного эшелона системы раннего предупреждения. Развивается и космический эшелон СПРН, насчитывавший к концу 2021 г. семь спутников[25]. Степень технической зрелости этой системы неясна, эксплуатация ранних ее спутников носила явно экспериментальный характер.

24 McLaughlin A. PLA-AF Y-20U Tanker Makes Operational Debut // Australian Defence Business Review, 08.12.2021. URL: https://adbr.com.au/pla-af-y-20u-tanker-makes-operational-debut/.

25 2021 Report on the Defense Technology Trend Assessment — Assessment of the New Generation of Chinese Communist Party's Military Technology / Tzu-Yun S., Jui-Min H. (eds.) Taipei: Institute for National Defense and Security Research, 2021. P. 80.

В сочетании с массовым строительством шахтных пусковых установок для ракет, можно предположить, что китайские ядерные силы развиваются в направлении принятия стратегии ответно-встречного удара. Вопросы о том, действительно ли КНР стремится перейти к данной стратегии, и в какие сроки сроки возможен такой переход, являются предметом дискуссии[26].

Концептуальные изменения

Наблюдаемая эволюция китайских стратегических ядерных сил сопровождается важными, хотя и не слишком заметными на первый взгляд, изменениями в китайских стратегических документах — в части, затрагивающей вопросы стратегического сдерживания.

Принятые в марте 2021 г. сессией Всекитайского собрания народных представителей «Основные положения 14-го пятилетнего Плана национального экономического и социального развития и долгосрочного видения до 2035 г.» в своем разделе по военному строительству ставят, в числе прочего, задачу «создания системы стратегического сдерживания высокого уровня»[27]. Та же задача упоминается и в докладе Си Цзиньпина XX съезду партии в октябре 2022 г.[28]

26 См., например: Cunningham F. S. The Unknowns About China's Nuclear Modernization Program // Arms Control Association, June 2023. URL: https://www.armscontrol.org/act/2023–06/features/unknowns-about-chinas-nuclear-modernization-program.

27 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 [Основные положения 14-го пятилетнего Плана национального экономического и социального развития и долгосрочного видения до 2035 г.] // Xinhua, 13.03.2021. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2021–03/13/content_5592681.htm.

28 Си Цзиньпин: Высоко неся… Указ. соч.

Понятие «системы стратегического сдерживания высокого уровня» разъяснено в серии публикаций китайской военной прессы. Имеющиеся публикации позволяют сделать вывод о том, что система включает в себя «боевые» и «информационные» компоненты. К последним относятся, в частности, возможности по ведению боевых действий в космическом пространстве и в киберпространстве. Что касается боевой составляющей системы, то она включает в себя силы стратегического ядерного сдерживания и силы стратегического неядерного сдерживания. Имеющиеся китайские публикации свидетельствуют о том, что задача построения мощных стратегических сил неядерного сдерживания с опорой на высокоточные баллистические и крылатые ракеты в обычном оснащении была поставлена еще предыдущим поколением руководства КНР.

В частности, отмечается, что еще 5 декабря 2012 г., вскоре после прихода к власти, Си Цзиньпин провел встречу с командованием Второй Артиллерии (предшественницы Ракетных войск НОАК), в ходе которой в качестве одного из важных направлений работы отметил «ускорение процесса придания стратегического характера обычным [не имеющим ядерной боевой части — *Прим. авт.*] ракетам». Данный вид деятельности он рассматривал в контексте «приобретения асимметричных преимуществ в отношении сопредельных стран и регионов». Председатель КНР призвал к созданию «неядерных стратегических сил с китайской спецификой» и заявил, что речь идет о «новом виде стратегического потенциала», указав на гибкость применения неядерных ракет[29].

Обращает на себя внимание, что в китайских публикациях задачи построения «системы стратегического сдерживания высокого уровня» относятся к числу так называемых «целей столет-

29 二炮专家：美国怕什么就发展什么 瞄准其死穴打 [Эксперт Второй артиллерии НОАК: США будут развивать то, чего боятся, фокусируясь на своих слабостях] // Global Network, 10.10.2014. URL: https://www.chinanews.com.cn/mil/2014/10–10/6664648_2.shtml.

ней борьбы в военной сфере» или «целей 2027». Указание на это содержится, в частности, в статье заместителя председателя Центрального военного совета КНР генерал-полковника Сю Циляна, опубликованной в ноябре 2022 г. в газете «Жэньминь Жибао»[30]. «Цели 2027» — это направления военного строительства, по которым НОАК намерена добиться решительного прогресса к 2027 г., когда китайская армия будет отмечать свой столетний юбилей. Другими известными приоритетами данной программы являются внедрение в войска искусственного интеллекта, автономных систем, прогресс в развитии военной системы закупок и т.п.

Наконец, с политической точки зрения, необходимость в новой системе стратегического сдерживания обосновывается уже не просто задачей сдерживать ядерное нападение на Китай, а необходимостью ограничить возможности «гегемонистов» (в китайской практике этот термин зарезервирован за США)[31]. Предполагается, что существование такой системы сократит возможности противника по вмешательству в региональные конфликты, такие как тайваньский.

Так, в статье профессора Университета национальной обороны НОАК Гэ Тэнфэя, опубликованной изданием «Жэньминь луньтань», приводится известная цитата из доклада XX съезду КПК о том, что в мире происходят «беспрецедентные изменения», и, несмотря на то, что позитивные тенденции глобального развития невозможно остановить, человечество сталкивается с вызовами со стороны гегемонизма, силовой политики, с дефицитом безопасности и т.п. Этой цитатой подкрепляется вывод

30 许其亮. 如期实现建军一百年奋斗目标 （认真学习宣传贯彻党的二十大精神）. 人民日报. [Сю Цилян. Достижение целей строительства к столетию создания армии (добросовестно изучать, пропагандировать и воплощать в жизнь дух XX съезда КПК)] // People's Daily, 07.11.2022. URL: http://www.news.cn/politics/cpc20/2022–11/07/c_1129106520.htm.

31 См., например, официальную публикацию МИД КНР: US Hegemony and Its' Perils // Foreign Ministry of People's Republic of China, February 2023. URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/202302/t20230220_11027664.html.

о необходимости создания Китаем мощной системы стратегического сдерживания, чтобы «противостоять вмешательству внешних гегемонистских сил в вопросы национального суверенитета и безопасности»[32].

Китайские ядерные силы растут количественно и качественно; расширяются и их задачи. Фактически они уже не сводятся к сдерживанию попыток ядерного нападения и ядерного шантажа в отношении Китая. От «системы стратегического сдерживания высокого уровня» ожидают преимуществ в ситуации неядерных локальных конфликтов, а само ее развитие воспринимается как необходимость в условиях дестабилизации политической обстановки в мире, «беспрецедентных изменений» и нарастания угроз[33]. Таким образом, существовавшая с момента обретения страной ядерного статуса в 1964 г. стратегия «минимального сдерживания» осталась в прошлом. Ядерные силы рассматриваются как ключевой элемент нового великодержавного статуса Китая и их рост может отчасти подпитываться ростом китайских глобальных амбиций.

Политический контекст китайского ядерного усиления

Развитие стратегических ядерных сил КНР происходит на фоне общей милитаризации китайского государства и общества. Эти процессы выходят за рамки обычного наращивания военных расходов и закупочных программ и к настоящему времени сопровождаются существенными изменениями во внутриполитической, идеологической и социальной сфере Китая.

32 葛腾飞. 打造强大的国家战略威慑力量体系. [Гэ Тэнфэй. Создание мощной национальной системы стратегических сил сдерживания] // People's Forum, 2022. URL: http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2022–11/01/content_25950663.htm.

33 Там же.

Например, за последнее время Китай дважды (в 2021 и мае 2023 гг.) вносил поправки в закон о военной службе. Поправки 2021 г. повысили предельный возраст призывников с 22 до 24 лет (26 — для лиц с высшим образованием). Поправки 2023 г. расширяют полномочия вооруженных сил по призыву образованного контингента (при необходимости — прямо из вузов), а также дают возможность привлекать на службу по контракту лиц, ранее уволившихся из вооруженных сил.

В КНР происходит видимое усиление контрразведывательного режима и режима безопасности, часто — за счет снижения открытости страны внешнему миру, ее инвестиционной привлекательности и атмосферы в обществе. В 2021 и 2022 гг. Министерство госбезопасности КНР впервые за свою историю опубликовало несекретные нормативные акты — приказы о порядке обязательного взаимодействия организаций и ведомств с контрразведкой и о порядке денежного вознаграждения граждан за сигналы об угрозах национальной безопасности.

Китай обладает, вероятно, наиболее развитой в мире системой оборонной мобилизации экономики, прежде всего — промышленности, при этом полномочия мобилизационных структур были дополнительно расширены в принятой в 2020 г. редакции Закона о национальной обороне КНР[34]. В последние годы расширилась и практика проведения крупных учений мобилизационных структур управления экономикой, затрагивающих отрасли промышленности, транспорта и связи[35].

Ощущение военной тревоги нарастает, и связано оно с угрозой возникновения вооруженного конфликта вокруг Тайваня

34 中华人民共和国国防法 [Закон КНР «О государственной обороне»] // 中华人民共和国国防部[Министерство национальной обороны Китайской Народной Республики], 27.12.2020. URL: http://www.mod.gov.cn/regulatory/2020–12/27/content_4876050.htm.

35 Dongliang W., Maoxin C. A Glance Into National Economic Mobilization Exercise in Shandong Province // Ministry of National Defense of the People's Republic of China, 17.10.2022. URL: http://eng.mod.gov.cn/xb/News_213114/Features/4923648.html.

с потенциальным вовлечением в него США. Угроза конфликта в среднесрочной перспективе рассматривается как вполне реальная и с другой стороны Тайваньского пролива. В частности, Тайвань в декабре 2022 г. принял решение об одномоментном увеличении срока военной службы по призыву втрое, с четырех до двенадцати месяцев, начиная с 2024 г.[36] Как и КНР, Тайвань уделяет значительное внимание развитию мобилизационных структур, призванных обеспечивать накопление и распределение стратегических запасов, а также военную мобилизацию населения[37]. Проводятся крупные учения по гражданской обороне, активно готовится вооруженный резерв.

Опыт конфликта на Украине показывает, что даже в важнейших районах мира ядерное оружие не предотвращает опосредованные конфликты между великими державами, но снижает вероятность прямых столкновений, задавая рамку возможного. В то время, как правительство США определенно и неоднократно высказывалось о намерении оказывать военную поддержку Тайваню в случае китайской атаки, конкретные формы и масштабы такой поддержки остаются дискуссионным вопросом.

Вероятный скачок в развитии китайских ядерных сил к 2027 г. может создать совершенно новую реальность вокруг Тайваня и в западной части Тихого океана в целом. Прямое вмешательство США в конфликт, которое выглядит возможным еще сейчас, может к этому моменту стать немыслимым. Базовые предпосылки возможного американского вмешательства состояли в значительном американском качественном превосходстве над КНР в морских вооружениях в сочетании с подавляющим американским превосходством в ядерной сфере. Это означало,

36 Taiwan Extends Compulsory Military Service From 4 Months to 1 Year // PBS, 27.12.2022. URL: https://www.pbs.org/newshour/world/taiwan-extends-compulsory-military-service-from-4-months-to-1-year.

37 New Mobilization Agency Formed to Show Taiwan's Resolute All-out Defense: Tsai // Focus Taiwan, 30.12.2022. URL: https://focustaiwan.tw/politics/202112300004.

что КНР едва ли станет инициатором вертикальной эскалации потенциального военного конфликта на Тайване и не будет заинтересована и в его горизонтальной эскалации (при удалении боевых действий от границ КНР американское превосходство будет нарастать).

В будущем резкое наращивание китайского стратегического арсенала и появление на вооружении НОАК баллистических ракет средней дальности, оснащенных ядерными боеголовками пониженной мощности, радикально повысит риски для США. Китай формально сохраняет приверженность принципу неприменения ядерного оружия первым, но этот принцип все чаще подвергается сомнению со стороны авторитетных китайских экспертов. В данном контексте можно вспомнить высказывания бывшего представителя КНР в ООН по вопросам контроля над вооружениями Ша Цзункана о том, что данный принцип нуждается в «перенастройке»: принцип не может распространяться на США, если те не перестанут стремиться к обесцениванию китайского ядерного потенциала[38].

Таким образом, развитие китайских стратегических ядерных сил превращается в один из важных факторов глобальной и мировой политики, который будет оказывать растущее влияние на поведение основных игроков в рамках конфликтов в Восточной Азии и других регионах мира.

38 Zhen L. China backs “no first use” nuclear policy, calls on nations to cut warhead stockpile // South China Morning Post, 22.10.2021. URL: https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3153387/china-backs-no-first-use-nuclear-policy-calls-nations-cut.

Киберугрозы космическим системам

ПАВЕЛ КАРАСЕВ — к.полит.н.; старший научный сотрудник Сектора военно-политического анализа и исследовательских проектов ЦМБ ИМЭМО РАН.

Космические аппараты, объединяемые в инфраструктуры разного количественного масштаба и технической сложности, позволяют решать множество уникальных задач управления и информационного обеспечения гражданской и военной деятельности государств. Телекоммуникации, разведка, дистанционное зондирование и наблюдение за поверхностью суши и моря, метеорология, навигация, предупреждение о ракетном нападении, целеуказание вооружениям и верификация договорного контроля над ними, разнообразные научные исследования и эксперименты — это лишь основные примеры того, что стало возможным благодаря освоению космического пространства.

По оценкам НКО *Space Foundation*, в 2020 г. глобальный рынок космических услуг превысил 445 млрд. долл. США[1]. Также за последние годы существенно выросло число выводимых на орбиту космических аппаратов. По данным Управления по вопросам космического пространства ООН, в 2020 г. было выведено 1274 аппарата, в 2021 г. — 1810, в 2022 г. — 2574[2]. При этом большую часть из этого числа составляют малые спутники *Starlink* компании *SpaceX*, которых только в 2022 г. было запущено более 1700. Тем не менее, эти факты свидетельствуют о новом этапе массового освоения космического пространства, а тенденция роста количества выводимых на орбиту аппаратов сохранится и в будущем. На сегодняшний день государства зарегистрировали в Международном союзе электросвязи (МСЭ) радиочастоты более чем для 1,7 млн. негеостационарных спутников, которые могут быть выведены на орбиту к началу 2030 г.[3]

1 Global Space Economy Nears $447B // Space Foundation, [n.d.]. URL: https://www.thespacereport.org/uncategorized/global-space-economy-nears-447b/.

2 Online Index of Objects Launched into Outer Space // UN Office for Outer Space Affairs, [n.d.]. URL: https://www.unoosa.org/oosa/osoindex/search-ng.jspx.

3 Our Common Agenda Policy Brief 7. For All Humanity — the Future of Outer Space Governance. P. 5. // United Nations, May 2023. URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-outer-space-en.pdf.

По оценкам ООН, «спутниковые системы наблюдения Земли и глобальные навигационные системы используются в решении почти 40% задач, которые обозначены в рамках достижения Целей в области устойчивого развития»[4]. Так, одной из целей является создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям, а одной из задач — расширение доступа к информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ) и обеспечение всеобщего и недорогого доступа к Интернету в наименее развитых странах к 2020 г. В аналитике ООН особо подчеркивается, что в ряде стратегий, доктрин, концепций национальной безопасности космическое пространство описывается как область боевых действий или операций. «Это не просто теоретические концепции, они подкрепляются развитием военных возможностей, позволяющих блокировать, подрывать, ухудшать или уничтожать космические системы противника. Это могут быть ракеты прямого восхождения, маневрирующие спутники, лазерные системы наземного или космического базирования, электромагнитные и кибернетические средства или даже применение ядерного оружия»[5].

В то время как разработка и развертывание государствами различного рода противоспутникового оружия является одной из наиболее обсуждаемых потенциальных угроз для космической инфраструктуры (военной, гражданской и двойного назначения)[6], одновременно прорабатываются возможности кибера-

4 Ibid. P. 11.

5 Ibid. P. 18

6 См., например, Porras D. Creeping Towards An Arms Race in Outer Space / In: SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security. Oxford: Oxford University Press, 2020. P. 513–518; Raju N. Developments in space security, 2020. / In: SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmament and International Security. Oxford: Oxford University Press, 2021. P. 531–536.

так против спутников, что в определенном смысле более предпочтительно, чем прямое воздействие на космические объекты, так как с меньшей вероятностью вызовет создание обломков как помех космической деятельности. Киберугрозы спутникам и космической инфраструктуре требуют всестороннего обзора и анализа, как и возможные меры их нейтрализации — в свете расширяющегося использования коммерческих спутников в военных целях на фоне возрастающей напряженности международной обстановки[7]. У коммерческих космических аппаратов, которые могут использоваться для обеспечения военной связи, передачи данных и наблюдения, иные требования к надежности и безопасности — в том числе к кибербезопасности.

Киберуязвимость космической инфраструктуры и спутников

В настоящее время нет международно принятого определения космической инфраструктуры, но подобные определения содержатся в различных национальных документах.

Так, согласно закону Российской Федерации от 20 августа 1993 г. № 5663-I «О космической деятельности», космическая инфраструктура включает в себя «космодромы, стартовые комплексы и пусковые установки, командно-измерительные комплексы, центры и пункты управления полетами космических объектов, пункты приема, хранения и обработки информации, базы хранения космической техники, районы падения отделяющихся частей космических объектов, полигоны посадки космических объектов и взлетно-посадочные полосы, объекты экспериментальной базы для отработки космической техники, центры и оборудование для подготовки космонавтов, другие наземные сооружения и технику, используемые при осуществлении космической деятельности»[8].

Согласно словарю военных терминов США, т.н. «космические силы и средства» (*space assets*) — это «оборудование, являющееся самостоятельной частью космической системы, которая размещается или может быть размещена в космосе или непосредственно обеспечивает космическую деятельность с поверхности [Земли]»[9]. В вышедшей в марте 2023 г. Космической стратегии ЕС для безопасности и обороны приведено определение сходного по смыслу термина «космический домен (сфера)» (*space domain*), который охватывает «любой элемент, относящийся к функционированию космических систем и предоставлению космических услуг в государствах — членах ЕС, например: космическая среда, различные орбиты и космические аппараты и информация о системах, к которым они относятся, наземная и стартовая инфраструктура, радиочастотные линии связи, пользовательские терминалы и киберсреда. Сюда также относится космический сектор промышленности»[10].

Исходя из приведенных определений, в рамках обзора потенциальных киберуязвимостей целесообразно рассматривать два основных этапа жизненного цикла космических аппаратов

7 См., например, Сидорин А. Н., Талынкин В. А. Роль коммерческих спутниковых систем связи в достижении информационного превосходства и решении задач управления войсками и оружием // Военная мысль. 2016. № 10. С. 65–70; Strout N. The U. S. Military Wants to Plug Commercial Satellites Into Its Orbital Networks // C4ISRNet, 23.12.2023. URL: https://www.c4isrnet.com/intel-geoint/2021/12/23/the-us-military-wants-to-plug-commercial-satellites-into-its-orbital-networks/.

8 Закон Российской Федерации от 20 августа 1993 г. № 5663-I «О космической деятельности». Ст. 18 в ред. от 29.11.1996 г. // Официальный интернет-портал правовой информации, [б.д.]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102025742.

9 DOD Dictionary of Military and Associated Terms. P. 197 // Federation of American Scientists, [n.d.]. URL: https://irp.fas.org/doddir/dod/dictionary.pdf.

10 Joint Communication to the European Parliament and the Council. European Union Space Strategy for Security and Defence. P. 2 // European Commission, 10.03.2023. URL: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN(2023)9&lang=en.

(КА) и соответствующую им инфраструктуру — условно «наземный» этап, который включает в себя производство, хранение и подготовку КА; и «орбитальный» этап, когда спутник работает в космосе и обменивается данными с инфраструктурой на поверхности Земли.

Спутники обладают специализированными бортовыми вычислительными системами, которые обеспечивают их функционирование по назначению, отправку и прием команд и телеметрии. Компьютерные системы используются и на поверхности — в центрах управления полетами и иных инфраструктурных объектах. При оценке потенциальных киберугроз специалисты космической отрасли исходят из того, что «гражданские космические миссии поддерживаются большой системой взаимосвязанных ресурсов и активов как в космосе, так и на земле (например, компьютерные системы, устройства связи, процессоры и т.д.). Каждый из этих объектов потенциально уязвим и может быть использован угрожающим актором»[11]. Непреложным фактом является, что ни одна информационная сеть или система не может считаться абсолютно надежной и безопасной.

Потенциальные уязвимости спутников к кибервоздействиям изменяются в ходе их жизненных циклов. До момента запуска КА на орбиту т.н. «поверхность атаки» многократно больше, то есть имеется значительно больше возможных векторов атаки — путей, способов или средств, с помощью которых киберпреступники проникают в целевую систему. К векторам атаки относятся как действия и инструменты злоумышленников, так и человеческий фактор или уязвимые технологии на стороне потенциальной жертвы и ее подрядчиков[12]. Риски возрастают по мере усложнения информационных систем, а в случае со спутниками — ввиду распространения т.н. «спутниковых созвездий», то есть одновременного использования большого количества относительно недорогих[13] однотипных аппаратов.

На этапе проектирования или сборки/настройки КА атака может представлять собой внедрение уязвимости или недокументированной функции (т.н. «закладки»), которая может быть задействована уже после вывода аппарата в космос. Это предполагает повышенные требования к безопасности цепи поставок. В то же время массовое освоение космического пространства с использованием малых спутников, использующих коммерчески доступные компоненты (*off the shelf*), несет в себе дополнительные риски, так как, с одной стороны, их уязвимости, как правило, хорошо изучены злоумышленниками, а с другой стороны, нет гарантии, что коммерческие предприятия, производящие компоненты и занимающиеся их интеграцией, добросовестно следят (и имеют возможность следить) за безопасностью цепи поставок.

Очевидно, что проведение кибератак против специализированных систем, программно-аппаратная архитектура которых уникальна, представляет собой более сложную задачу. Тем не менее, и здесь использование коммерчески доступных компонентов неизбежно, ввиду труднодоступности тех, которые предназначены для использования в космосе и военных приложениях. Сокращение поставок компонентов космического/военного класса обусловлено спецификой рынка, который на 99,5% обслуживает коммерческий спрос[14]. Коммерчески доступные

11 Security Threats Against Space Missions Informational Report CCSDS 350.1-G-3. Washington, DC: CCSDS, 2022. P. 2–3.

12 См., например, «Вектор атаки»// «Энциклопедия Касперского», [б.д.]. URL: https://encyclopedia.kaspersky.ru/glossary/attack-vector/.

13 По информации 2019 г. один спутник *Starlink* стоит дешевле 500 тыс. долл. США (см., например, Ralph E. SpaceX Announces Second Starlink Satellite Launch in Two Weeks // Teslarati, 10.12.2019. URL: https://www.teslarati.com/spacex-starlink-satellite-launch-second-announcement/), в то время как стоимость спутника GPS3, по некоторым оценкам, достигает 600 млн. долл. США (см., например, Clark S. SpaceX Selivers GPS Satellite to 12,000-Mile-High Orbit // SpaceFlight Now, 18.01.2023. URL: https://spaceflightnow.com/2023/01/18/falcon-9-gps-3-sv06/).

14 Friedlander D. EEE COTS Components in Space: Cost // Military & Aerospace Electronics, 08.12.2017.
URL: https://www.militaryaerospace.com/commercial-aerospace/article/14229444/eee-cots-components-in-space-cost.

компоненты присутствуют даже в технике военного и двойного назначения по тем же причинам — стремлением снизить затраты и воспользоваться большей доступностью[15].

Серьезные уязвимости обнаруживаются и в организационной составляющей — в том числе на государственном уровне. Существует не только угроза диверсий «инсайдеров» — завербованных или внедренных агентов, которые могут способствовать кибератаке, — но и недостаточный уровень киберграмотности благонадежного персонала. Например, согласно докладу Счетной палаты США от 2018 г., серьезные структурные киберуязвимости имеются в Национальном управлении по аэронавтике и исследованию космического пространства (НАСА)[16]. В частности, в докладе утверждается, что НАСА «еще не внедрило эффективные методы управления информационными технологиями (ИТ). В частности, Счетная палата выявила слабые места в методах управления ИТ в отношении стратегического планирования, кадрового планирования, управления и кибербезопасности… НАСА не в полной мере внедрило эффективный подход к управлению рисками кибербезопасности в масштабах всего агентства»[17]. В новом докладе, подготовленном по итогам аудита Службой генерального инспектора НАСА в 2021 г., говорится, что «способность НАСА предотвращать, обнаруживать и смягчать

15 См., например, Keller J. COTS Components on the Rise in Communications and Surveillance // Military & Aerospace Electronics, 17.12.2015. URL: https://www.militaryaerospace.com/communications/article/16710789/cots-components-on-the-rise-in-communications-and-surveillance; Fostea D. Using COTS Components in Military Communications Systems — Testing and Evaluation // Scientific Bulletin of Naval Academy. 2016. Vol. 19. No. 1. P. 210–213; McHale J. Contested Space, Small Sats, and the Gamble on COTS in Space // Military Embedded Systems, 04.06.2020. URL: https://militaryembedded.com/comms/satellites/contested-space-small-sats-and-the-gamble-on-cots-in-space.

16 NASA Information Technology — Urgent Action Needed to Address Significant Management and Cybersecurity Weaknesses. Washington. DC: U. S. Government Accountability Office, 2018.

17 Ibid. P. 2.

кибератаки ограничена неорганизованным подходом к архитектуре системы управления предприятием… фрагментарный подход к ИТ… долгое время был определяющей чертой среды, в которой в Агентстве принимаются решения по кибербезопасности. Результатом является такое общее состояние кибербезопасности, которое подвергает НАСА более высокому, чем неизбежно, риску киберугроз»[18]. Таким образом, на наземном этапе жизненного цикла КА может осуществляться формирование киберуязвимостей через внедрение «закладок» или косвенно — через использование общедоступных компонентов.

Поскольку на орбитальном этапе жизненного цикла КА у злоумышленников нет возможности получить физический доступ к его программно-аппаратной части и «поверхность атаки» меньше, однако враждебное воздействие на спутники и космическую инфраструктуру возможны. Есть мнение, что «[спутники и их наземные системы] уязвимы для тех же кибератак, что и любая другая компьютерная система… Обычно необходим доступ к специальной антенне… но если взломать компьютеры наземной станции, этого будет достаточно»[19].

Вероятно, что значительным фактором, определившим возможности проведения кибератак на спутники, является стандартизация протоколов связи с КА, в частности — в рамках Международного Консультативного Комитета по космическим системам передачи данных (*Consultative Committee for Space Data Systems, CCSDS*). Практически все ведущие мировые космические агентства являются членами этой международной организации. На настоящий момент Комитетом разработано более 60 рекомендаций по стандартизации систем передачи космических данных. По состоянию на лето 2023 г., указанные стандарты применялись более

18 NASA's Cybersecurity Readiness. Report No. IG-21–019. Washington, DC: NASA Office of Inspector General, 2021. P. 4.

19 Tucker P. The NSA Is Running a Satellite Hacking Experiment // Nextgov FCW, 23.09.2019. URL: https://www.nextgov.com/cybersecurity/2019/09/nsa-running-satellite-hacking-experiment/160057/.

чем в 1300 миссиях[20]. При этом, в докладе Комитета об угрозах безопасности космическим миссиям, подготовленном в 2022 г., говорится: «Раньше космические миссии, использующие рекомендуемые стандарты *CCSDS*, считались «гражданскими» и «научными», и едва ли могли стать целями злоумышленников — в отличие от военных или миссий национальной безопасности, которые с большей вероятностью могут стать целью и традиционно будут хорошо защищены. Однако в сегодняшней глобальной среде повсеместных киберугроз эта точка зрения больше не соответствует действительности, поскольку все миссии должны рассматриваться как возможные цели»[21].

Таким образом, во-первых, киберуязвимости реальны и затрагивают все этапы жизненного цикла КА — при этом, на наземном этапе «поверхность атаки» больше. Во-вторых, киберуязвимости непрерывно возрастают вместе с расширяющимся использованием коммерчески доступных компонентов и стандартизации, а также ввиду массового освоения космического пространства. В-третьих, киберуязвимостям подвержены не только частные, но и государственные космические миссии, в том числе военные. Совокупность этих факторов на фоне расширяющейся зависимости от бесперебойного функционирования спутников и космической инфраструктуры обуславливают остроту возникающих вызовов и необходимость выработки адекватных мер по их преодолении.

Исследования космических киберугроз

Возрастающие киберриски нарушения работы спутников и их инфраструктуры заставляют все большее число экспертных центров, международных организаций и государств воспринимать их как серьезную угрозу безопасности.

20 CCSDS Missions // CCSDS, [n.d.]. URL: https://public.ccsds.org/implementations/missions.aspx.

21 Security Threats Against Space Missions… Op. cit. P. 1.

Экспертное сообщество на протяжении нескольких лет проводит демонстрации возможностей кибератак на КА. Так, с 2018 г. на хакерских конференциях *DEF CON* проводятся соревнования по взлому спутниковой инфраструктуры. В 2022 г. участникам впервые было предложено получить доступ к реальному КА, находящемуся на орбите[22]. В европе с 2021 г. проводятся мероприятия *CYSAT*, которые посвящены кибербезопасности спутников и их инфраструктуры[23]. В ходе *CYSAT 2023* европейское космическое агентство (ЕКА) предложило экспертам по кибербезопасности нарушить работу демонстрационного наноспутника *OPS-SAT*, находящегося на орбите. Команде компании *Thales* удалось получить доступ к бортовой системе КА, что позволило скомпрометировать данные, отправляемые обратно на Землю, в частности, изображения, снятые камерой спутника[24]. Исследования, проводимые научными центрами, также указывают на наличие существенных киберугроз спутникам и отсутствие на данный момент их адекватного осмысления. Так, в одном из исследований говорится, что «большинство малых спутников на низкой околоземной орбите не входящих в орбитальные группировки, не имеют защиты канала управления от злонамеренного доступа… Вероятно, что во многих из этих спутников на этапе архитектурного планирования не реализована даже базовая защита удаленного доступа»[25].

Но есть свидетельства того, что кибератаки на спутники и космическую инфраструктуру уже практикуются не только

22 Hack-A-Sat 4 Rules. P. 6. // Hack-A-Sat, 21.02.2023. URL: https://hackasat.com/wp-content/uploads/2023/02/HAS4_Rules_V0–1.pdf.

23 CYSAT // CYSAT, [n.d.]. URL: https://cysat.eu/.

24 Thales Seizes Control of ESA Demonstration Satellite in First Cybersecurity Exercise of Its Kind // THALES, 25.03.2023. URL: https://www.thalesgroup.com/en/worldwide/security/press_release/thales-seizes-control-esa-demonstration-satellite-first.

25 Willbold J. et al. Space Odyssey: An Experimental Software Security Analysis of Satellites. San Francisco, CA: 2023 IEEE Symposium on Security and Privacy (SP), 2023. P. 15.

в качестве экспериментов. еще в 2018 г. специалисты компании *Symantec* выявили комплексную атаку, которая получила название *Thrip*[26]. Целями стали спутниковый оператор, два оператора сотовой связи и один оборонный подрядчик. Предполагается, что кибератаки на спутникового оператора были осуществлены не только ради хищения данных, но и для возможного нарушения работы КА, так как они поразили системы, принимающие телеметрию и осуществляющие управление спутниками.

За последние несколько лет киберугрозы спутникам и космической инфраструктуре нашли отражение в национальных стратегиях и инициативах. В 2020 г. появилась Национальная космическая стратегия США, в которой указанным вопросам уделяется повышенное внимание. В частности, одной из задач, сформулированных в стратегии, является «внедрение принципов кибербезопасности на всех этапах проектирования, разработки, приобретения и развертывания космических систем»[27]. Это должно реализовываться через совокупность мер, в том числе тесную работу с космической промышленностью по внедрению соответствующих стандартов; сотрудничество с межведомственными, союзными, партнерскими и коммерческими операторами космических систем для содействия разработке и внедрению передового опыта; использование широко распространенных передовых методов и стандартов при создании правил и положений[28].

Практические действия можно было наблюдать уже в 2021 г., когда Агентство кибербезопасности и безопасности инфраструктуры США (*CISA*) создало рабочую группу по космической критической инфраструктуре, в которую вошли предста-

26 Thrip: Espionage Group Hits Satellite, Telecoms, and Defense Companies // Symantec, 19.06.2018. URL: https://symantec-enterprise-blogs.security.com/blogs/threat-intelligence/thrip-hits-satellite-telecoms-defense-targets.

27 National Space Policy. Washington, DC: The White House, 2020. P. 8.

28 Ibid. P. 18.

вители правительства и отрасли[29]. Предполагается, что группа будет определять и разрабатывать стратегии по минимизации рисков для космических систем, поддерживающих критически важную инфраструктуру страны. В 2022 г. *CISA* совместно с ФБР в рамках инициативы *Shields UP* распространило среди поставщиков услуг спутниковой связи рекомендации по снижению возможных киберугроз[30]. Национальный институт стандартов и технологий США в 2022–2023 гг. выпустил несколько информационно-аналитических материалов, в том числе посвященных вопросам применения концепции кибербезопасности (*Cybersecurity Framework*[31]) к наземной инфраструктуре[32] и коммерческим спутникам[33].

Также в США появляются новые законодательные инициативы по развитию космической кибербезопасности. Ряд серьезных шагов предусмотрен в находящемся в 2023 г. на рассмотрении Конгресса США законопроекте «О кибербезопасности спутников»[34]. Этот акт предполагает, что, во-первых, начальник Главного контрольно-финансового управления США должен провести обзор действий федерального правительства по обеспечению ки-

29 CISA Launches a Space Systems Critical Infrastructure Working Group // CISA, 13.05.2021. URL: https://www.cisa.gov/news-events/news/cisa-launches-space-systems-critical-infrastructure-working-group.

30 Strengthening Cybersecurity of SATCOM Network Providers and Customers // CISA, 10.05.2022. URL: https://www.cisa.gov/news-events/cybersecurity-advisories/aa22–076a.

31 Cybersecurity Framework // NIST, [n.d.]. URL: https://www.nist.gov/cyberframework.

32 Brule J., Suloway T., Lightman S. Satellite Ground Segment: Applying the Cybersecurity Framework to Satellite Command and Control. NIST Interagency/Internal Report IR 8401. Gaithersburg, MD: NIST, 2022.

33 Scholl M., Suloway T. Introduction to Cybersecurity for Commercial Satellite Operations. NIST Interagency/Internal Report IR 8270. Gaithersburg, MD: NIST, 2023.

34 S. 1425–118th Congress: Satellite Cybersecurity Act // GovTrack.us, 03.05.2023. URL: https://www.govtrack.us/congress/bills/118/s1425.

бербезопасности коммерческих спутниковых систем. Во-вторых, Агентство кибербезопасности и безопасности инфраструктуры США должно создать координационный информационный центр кибербезопасности коммерческих спутниковых систем и провести обобщение соответствующих рекомендаций. В-третьих, предлагается разработать стратегию обеспечения и развития кибербезопасности коммерческих спутниковых систем, которая должна включать определение ролей и обязанностей соответствующих агентств и оценку эффективности учета угроз кибербезопасности при анализе рисков для критической инфраструктуры.

Одновременно США активно изучают противоспутниковые кибервозможности других значимых государств. Так, в одном из документов американского разведывательного сообщества, раскрытых в 2023 г. в результате утечки, говорится, что Китай создает сложное кибероружие, чтобы «захватить контроль» над вражескими спутниками, делая их бесполезными для передачи данных[35].

Великобритания в своей Национальной космической стратегии 2021 г. также указывает на угрозу кибербезопасности спутников и космической инфраструктуры. В частности, в этом документе указывается, что потенциальные противники «разрабатывают возможности, которые поставят под угрозу людей, оборудование и информационные сети и затруднят защиту Великобритании. Для этого они разрабатывают целый ряд методов, от создания помех и кибератак до противоспутниковых ракет, которые могут нанести непоправимый ущерб…»[36]. еще раньше, в 2020 г. Космическое агентство Великобритании выпустило «Инструментарий кибербезопасности» — информационный документ, ориентированный на коммерческих операторов спутников и разработчиков КА. В нем подробно изложены шаги, которые должны предпринять владельцы активов, чтобы установить их зависимости и уязвимости, оценить риски, и на основе этих результатов принять соответствующую стратегию кибербезопасности. Примечательна оценка, которая дана текущей ситуации: «…Существует реальная и все более серьезная угроза уязвимым космическим объектам… есть необходимость в усиленном и надежном режиме кибербезопасности»[37].

В Космической стратегии европейского союза в области безопасности и обороны от 2023 г. отмечено, что специфика космической инфраструктуры — как орбитальной, так и наземной, делают ее особенно уязвимой для кибератак[38]. Космические системы обеспечивают важнейшие условия для функционирования общества и экономической деятельности. При этом, в законодательстве ЕС об устойчивости критически важных объектов (Директива об устойчивости критически важных объектов — *Critical Entities Resilience Directive*, *CER*)[39] и кибербезопасности (Вторая директива сетевой и информационной безопасности — *NIS2 Directive*[40]) космическая инфраструктура и спутники признаны критически важными объектами. Стратегия предполагает, что в целях повышения устойчивости и защиты космических систем и услуг европейская Комиссия рассмотрит механизмы, которые гарантируют, что требования кибербезопасности будут учитываться при проектировании всех космических систем, предоставляющих основные услуги. Это может реализовываться через более систематическую интеграцию соответствующих стандартов безопасности на ранней стадии проектирования этих систем[41]. Кроме того, Комиссия будет стиму-

35 Srivastava M., Schwartz F., Sevastopulo D. China Building Cyber Weapons to Hijack Enemy Satellites, Says U. S. leak' // Financial Times, 21.04.2023. URL: https://www.ft.com/content/881c941a-c46f-4a40-b8d8–9e5c8a6775ba.

36 National Space Strategy. London: H. M. Government, 2021. P. 12.

37 Cyber Security Toolkit. London: U. K. Space Agency, 2020. P. 2.

38 Joint Communication to the European Parliament… Op. cit. P. 2.

39 The Critical Entities Resilience Directive // CER, [n.d.]. URL: https://critical-entities-resilience-directive.com/.

40 The Space Sector // NIS2 Directive, [n.d.]. URL: https://nis2directive.eu/space/.

41 Joint Communication to the European Parliament… Op. cit. P. 4.

лировать обмен информацией об угрозах, нацеленных на космические активы или их цепочку поставок, уделяя особое внимание актуальности информации для соответствующих операционных центров безопасности (*Security Operation Centers, SOC*).

Основываясь на опыте со спутниковой системой навигации Галилео, Агентство космических программ ЕС (*EUSPA*) обеспечит последовательный мониторинг безопасности всех космических программ ЕС. В тесном сотрудничестве с Комиссией, Группой реагирования на инциденты компьютерной безопасности всех учреждений ЕС (CERT-EU) и Агентством европейского союза по кибербезопасности (ENISA) EUSPA будет играть ключевую роль в качестве центра мониторинга и операций космической безопасности в ЕС[42]. Предполагается, что внедрение различных нормативных актов и иных предписаний в области кибербезопасности (таких, как *NIS2 Directive* и Акт Киберустойчивости — *Cyber Resilience Act*) будет стимулировать соблюдение требований кибербезопасности для критически важных цифровых продуктов, которые используются в космосе. Конкретные стандарты и процедуры кибербезопасности в космической сфере могут рассматриваться как часть космического права ЕС.

Приведенные факты и документы свидетельствуют о том, что на Западе киберугрозам для спутников и космической инфраструктуры в настоящее время уделяется растущее внимание на всех уровнях — от научных кругов и технических специалистов до государств. Вместе с тем, очевидно, что решение вопроса кибербезопасности через внедрение стандартов на всех этапах жизненного цикла КА находится на раннем этапе реализации, а эффективность многих предлагаемых механизмов еще только предстоит оценить (так, *NIS2 Directive* вступит в силу только в 2024 г.). Очевидно, что угрозы кибербезопасности носят глобальный и трансграничный характер, но в рассмотренных документах практически не встречается тезиса о необходимости

42 Ibid.

развития широкого международного сотрудничества для устранения киберугроз спутникам и космической инфраструктуре. В условиях роста международной напряженности и соперничества это обусловлено значительной «закрытостью» данного направления — так как спутники и соответствующая инфраструктура считаются критически важными объектами. Тем не менее, определенные позитивные события в рамках ООН вселяют надежду на выработку некоторых норм и правил для снижения рисков для космической деятельности, которые исходят из киберпространства.

Космическое право и кибератаки на спутники

Одно из определений трактует космическое право следующим образом: «совокупность специальных норм современного общего международного права, регулирующих отношения государств между собой, с международными межправительственными организациями, взаимоотношения таких организаций в связи с осуществлением всеми ими космической деятельности, а также устанавливающих международно-правовой режим такой деятельности в пределах космического пространства, Луны и других небесных тел»[43]. Космическое право формируется из международных договоров и международных обычаев. В 1959 г. в рамках ООН был образован Комитет по использованию космического пространства в мирных целях, который сыграл значимую роль при разработке ряда международных соглашений, содержащих нормы космического права. В 2011 г. в Декларации по случаю пятидесятой годовщины первого полета человека в космос и пятидесятилетия создания Комитета по использованию космического пространства в мирных целях отмечено, что Комитет «служит уникальной глобальной платформой для международного сотрудни-

43 «Космическое право». Словарь космических терминов // Роскосмос, [б.д.]. URL: https://www.roscosmos.ru/1329/.

чества в области космической деятельности и что Комитет и его вспомогательные органы находятся в авангарде деятельности по объединению усилий стран мира в области использования космической науки и техники в целях сохранения Земли и космической среды и обеспечения будущего человеческой цивилизации»[44].

В настоящий момент основным документом, регулирующим взаимоотношения государств в космосе, является Договор 1967 г. о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (Договор о космосе). Он содержит положения, которые запрещают определенные виды военной деятельности в космическом пространстве. В частности, согласно статье IV, «государства — участники Договора обязуются не выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любыми другими видами оружия массового уничтожения, не устанавливать такое оружие на небесных телах и не размешать такое оружие в космическом пространстве каким-либо иным образом. Луна и другие небесные тела используются всеми государствами — участниками Договора исключительно в мирных целях. Запрещается создание на небесных телах военных баз, сооружений и укреплений, испытание любых типов оружия и проведение военных маневров»[45].

Международно признанного определения термина «кибероружие» или «информационное оружие», относящееся

44 Декларация по случаю пятидесятой годовщины первого полета человека в космос и пятидесятилетия создания Комитета по использованию космического пространства в мирных целях/ Принята резолюцией 66/71 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 2011 года. С. 9 // ГА ООН, 09.12.2011. URL: https://undocs.org/ru/A/RES/66/71.

45 Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. Принят резолюцией 2222 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1966 года. Ст. IV. // ООН, [б.д.]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml.

к информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ), не существует; они есть на национальных уровнях и со стороны некоторых международных организаций. В самом общем виде это «специализированные ИКТ-средства, которые используются для оказания воздействия через киберпространство на компьютерные системы и сети и поддерживаемую ими инфраструктуру и предназначены для поражения противника»[46]. При этом многие государства мира уже признали киберпространство средой вооруженного противостояния. Очевидно, что положения Договора о космосе, регламентирующие размещение оружия в космическом пространстве, неприменимы к кибероружию без серьезной адаптации. Помимо отсутствия международно признанного определения «кибероружия», нет ясности в том, что можно понимать под размещением кибероружия в космосе. В частности, можно ли считать таковым внедрение закладок в КА на этапе его производства.

Это не единственная правовая неопределенность. Так, Статья III Договора о космосе гласит: «Государства — участники Договора осуществляют деятельность по исследованию и использованию космического пространства… в соответствии с международным правом, включая Устав Организации Объединенных Наций, в интересах поддержания международного мира и безопасности и развития международного сотрудничества и взаимопонимания»[47]. Исходя из этого принципа, государства-члены ООН при взаимодействии друг с другом в космическом пространстве должны воздерживаться «от угрозы силой или ее применения», в том числе «каким-либо другим образом, несовместимым

46 См. Карасев П. А. Подходы к нераспространению кибероружия. / В кн.: Безопасность и контроль над вооружениями 2015–2016. Международное взаимодействие в борьбе с глобальными угрозами / Под ред. А. Г. Арбатова и Н. И. Бубновой. М.: ИМЭМО РАН / Политическая энциклопедия, 2016. С. 263–272.

47 Договор о принципах деятельности… Указ. соч. Ст. III.

с Целями Объединенных Наций»[48]. Однако еще один неразрешенный вопрос состоит в том, что понимать под применением силы в киберпространстве.

Очевидно, что международное право регламентирует взаимоотношения между государствами, в то время как в ИКТ-среде, помимо государств, активны киберпреступники, киберхактивисты и иные негосударственные злонамеренные акторы, которые действуют вне правового поля. Но и в части регулирования взаимоотношений государств в ИКТ-среде также не выработано обязательных к исполнению договоренностей. В 2015 г. в докладе Группы правительственных экспертов ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности были представлены нормы, правила и принципы ответственного поведения государств в ИКТ-среде, которые стали частью т.н. «мягкого права»[49]. Ряд согласованных норм относится к защите объектов критически важной инфраструктуры, и в рассматриваемом контексте интерес представляют нормы f), g), h) и i)[50].

48 Устав ООН. Ст. 2, п. 3. // ООН, [б.д.]. URL: https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text.

49 Доклад Группы правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. A/70/174. // ООН, 22.07.2015. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/228/37/pdf/N1522837.pdf.

50 Там же. П. 13 (f, g, h, i). Не все государства выделяют спутники и космическую инфраструктуру в отдельную категорию перечня критически важных объектов, но зачастую включают их в категорию «связь и телекоммуникации», например, в США и ЕС (см. Presidential Policy Directive (PPD) 21: Critical Infrastructure Security and Resilience // CISA, 12.02.2013. URL: https://www.cisa.gov/resources-tools/resources/presidential-policy-directive-ppd-21-critical-infrastructure-security-and; COUNCIL DIRECTIVE 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection // Eur-Lex, 08.12.2088. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ: L:2008:345:0075:0082: EN: PDF, соответственно). В Российской Федерации, согласно Федеральному закону № 187-ФЗ (Федеральный закон от 26.07.2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // Официальный сайд президента России, 26.07.2017. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/42128), к объектам критической информационной инфраструктуры отнесены, в том числе, «информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы управления, функционирующие в сфере… связи… [и] ракетно-космической… промышленности».

Сущность норм f) и h) заключается в том, что, с одной стороны, государство «не должно осуществлять или заведомо поддерживать деятельность в сфере ИКТ, если такая деятельность… наносит преднамеренный ущерб критически важной инфраструктуре или иным образом препятствует [ее] использованию и функционированию», а с другой, если подобная деятельность все же происходит, государство должно «… удовлетворять соответствующие просьбы о смягчении последствий злонамеренных действий в сфере ИКТ, направленных против критически важной инфраструктуры других государств, если такие действия проистекают с [его] территории»[51]. Защита инфраструктуры и цепи поставок регламентируется нормами g) и i). Так, согласно норме g), «государства должны принимать надлежащие меры для защиты своей критически важной инфраструктуры от угроз в сфере ИКТ», а, в соответствии с нормой i), «государства должны принимать разумные меры для обеспечения целостности каналов поставки». Принимая во внимание то, что космическая инфраструктура и спутники являются частью глобальной информационной инфраструктуры, можно утверждать, что ряд предложенных норм, правил и принципов ответственного поведения государств в ИКТ-среде могут использоваться для обеспечения их кибербезопасности — при условии продолжения работы над выработкой механизмов применения указанных норм, правил и принципов[52].

51 Там же. П. 13 (f, h)

52 Там же. П. 13 (g, i).

Подводя итог, можно с уверенностью сказать, что существующее космическое право практически не адаптировано к противодействию угрозе кибератак против КА. Даже если исходить из духа и буквы имеющихся договоренностей и Устава ООН, масса до сих пор неразрешенных правовых неопределенностей, связанных с международно-правовым регулированием деятельности государств в ИКТ-среде, являются существенным препятствием на пути нейтрализации киберугроз спутникам и их инфраструктуре.В то же время, стоит отметить некоторые позитивные события на уровне ООН, которые в перспективе могут оказаться полезными на этом направлении. Среди недавних попыток осмыслить киберугрозы спутникам и выработать соответствующие меры регулирования можно выделить резолюцию ГА ООН A/RES/75/36 от 2020 г. «Уменьшение космических угроз путем принятия норм, правил и принципов ответственного поведения»[53]. Эта резолюция примечательна тем, что в ней государствам-членам рекомендовано изучить существующие и потенциальные угрозы и риски безопасности космических систем, определить, какие действия и деятельность можно было бы считать ответственными, безответственными или угрожающими, а также выявить их потенциальное воздействие на международную безопасность, и поделиться своими идеями в отношении дальнейшей разработки и осуществления норм, правил и принципов ответственного поведения и уменьшения рисков возникновения недоразумений и просчетов в отношении космического пространства[54]. Результаты этой работы были представлены в 2021 г. в Докладе Генерального секретаря «Уменьшение космических угроз путем принятия норм, правил

53 Уменьшение космических угроз путем принятия норм, правил и принципов ответственного поведения. A/RES/75/36 // ГА ООН, 16.12.2020. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/354/42/pdf/N2035442.pdf.

54 Там же. С. 3.

и принципов ответственного поведения»[55]. В Докладе кибератаки и необеспечение достаточной киберустойчивости наземных сегментов и каналов передачи данных квалифицированы как «безответственное поведение». Кроме того, возможные элементы, которые могли бы лечь в основу норм, правил и принципов ответственного поведения, направленных на уменьшение космических угроз, включают следующее:

«a) признать вредные и дестабилизирующие последствия злонамеренной киберактивности, направленной на космические объекты, особенно на связанные с ними наземные сети;

b) подтвердить, что международное право применимо к киберпространству;

c) разработать передовую практику или стандарты ответственного поведения, позволяющие избежать использования информационно-коммуникационных технологий таким образом, который влияет на космические операции;

d) поощрять ответственное информирование об уязвимостях, а также, по возможности, коллективное использование и обнародование информации о киберугрозах космическим объектам и связанным с ними объектам инфраструктуры, включая доказательства злонамеренной активности»[56].

Важность этого документа и в том, что в нем зафиксировано предложение в качестве следующего шага создать либо группу правительственных экспертов, либо рабочую группу открытого состава, в предлагаемый мандат которой войдет задача разработки свода принципов, норм и правил ответственного поведе-

55 Доклад Генерального секретаря «Уменьшение космических угроз путем принятия норм, правил и принципов ответственного поведения». A/76/77. // ГА ООН, 13.07.2021. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/118/96/pdf/N2111896.pdf.

56 Там же. П. 34.

ния государств в космосе, который в долгосрочной перспективе может послужить нормативной основой для возможных переговоров по юридически обязывающему документу[57]. Несмотря на то, что в нынешней международной ситуации трудно прогнозировать, насколько успешным может быть работа предполагаемой ГПЭ ООН, наличие в Докладе Генерального секретаря положений о кибервоздействии на спутники и космическую инфраструктуру является шагом в правильном направлении.

Еще одним полезным начинанием является издание Лексикона космической безопасности, который был подготовлен Институтом ООН по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР) и фондом *Secure World Foundation* (*SWF*)[58]. Как отмечают составители, отсутствие общего понимания часто используемой терминологии является одной из проблем космической безопасности. По замыслу, Лексикон должен быть доступным глобальным справочником, и потому в нем предоставлены краткие и конкретные определения. Там, где есть различные интерпретации, представлены альтернативные варианты ключевых терминов. В Лексикон включено понятие «Противокосмические кибервозможности» — технологии, которые могут быть нацелены на системы, которые используют, передают и контролируют поток данных. В определении этого понятия указано, что ИКТ «могут использоваться для нападения на спутники, а также наземные станции… с целью создания помех… перехвата информации или внесения ложных или неверных данных в систему. Враждебные операции, в которых используются киберсредства или методы, как правило, обратимы; однако злонамеренная или враждебная операция, нацеленная на систему управления и контроля спутника, может необратимо вывести его из строя… Использование ИКТ против космических систем может осуществляться относительно дешево по сравнению с другими средствами противокосмической борьбы. Противокосмические кибервозможности сложно предсказать, обнаружить и атрибутировать»[59].

57 Там же. П. 42.

58 A Lexicon for Outer Space Security / Ed. by A. A. Ortega, V. Samson. Geneva: UNIDIR, 2023.

◆ ◆ ◆

Текущий этап массового освоения космического пространства сопровождается не только усилением прежних, но и появлением качественно новых угроз космической деятельности, в том числе исходящих из ИКТ-среды, которые могут негативно влиять на состояние международной безопасности в целом.

Эта угроза формируется рядом факторов. Во-первых, уязвимостью к кибератакам космической инфраструктуры и космических аппаратов, использованием коммерчески доступных компонентов и появлением «созвездий» однотипных спутников. Теоретические разработки и практические демонстрации указывают на то, что КА уязвимы на протяжении всего жизненного цикла, в том числе во время нахождения на орбите. При этом, уже существует возможность атаки не только через станции управления и телеметрии, а напрямую с использованием доступного оборудования.

Во-вторых, использование гражданских спутников и сервисов в военных целях расширяет спектр мотивов для атаки — к традиционным мотивам киберпреступников добавляются военно-политические резоны государств. Особенно опасен этот фактор на фоне обострения международной обстановки и ввиду расширяющихся возможностей негосударственных акторов, способных спровоцировать эскалацию межгосударственного конфликта.

В-третьих, массива существующего космического права недостаточно для устранения этих угроз, хотя любые атаки на спутники противоречат его духу и букве. Нерешенная проблема атрибуции кибератак, их объективного расследования и оценки,

59 Ibid. P. 28–29.

также не способствует использованию правовых методов для снижения киберугроз космической безопасности.

На этом фоне следует отметить назревшую необходимость разработки механизмов адаптации существующего космического права к современным реалиям. Важным шагом на этом направлении могут стать нормы, правила и принципы ответственного поведения государств, которые, должны быть выработаны в ходе работы соответствующей Группы правительственных экспертов ООН. Они могли бы стать своего рода «правилами игры», которые будут способствовать снижению угроз и напряженности, а в перспективе — стать базой для обновления космического права и разработки юридически обязывающего документа по космической кибербезопасности.

Европейская безопасность

АНДРЕЙ ЗАГОРСКИЙ — к.ист.н.; профессор кафедры международных отношений и внешней политики России Московского государственного института (университета) международных отношений Министерства иностранных России (МГИМО МИД России); заведующий Отделом разоружения и урегулирования конфликтов ЦМБ ИМЭМО РАН.

СЕРГЕЙ ОЗНОБИЩЕВ — к.ист.н.; профессор кафедры международной журналистики МГИМО МИД России; заведующий Сектором военно-политического анализа и исследовательских проектов ЦМБ ИМЭМО РАН.

В условиях масштабного вооруженного конфликта на Украине система общеевропейской безопасности пришла в состояние глубокого упадка. Формировавшиеся на протяжении многих десятилетий с участием СССР, а потом России, структуры и институты, призванные обеспечивать безопасность на основе сотрудничества, оказались парализованы. Многие из них, если не большинство, вряд ли возродятся в обозримой перспективе после завершения украинского конфликта. Россия и Запад находятся в состоянии беспрецедентного в истории обострения напряженности. Антизападная риторика стала неотъемлемой частью российского политического дискурса, а антироссийская — неотъемлемой частью политики Запада.

Возобновился процесс расширения НАТО. На основе принятых в июне 2022 г. решений продолжается наращивание военного потенциала альянса, особенно его группировок на «восточном фланге». Возрастают масштабы военных учений в Европе и военные расходы европейских стран. В 2023 г. начались переговоры о предоставлении западными странами «гарантий безопасности» Украине, предполагающие реализацию долгосрочной программы финансовой поддержки, оснащения и подготовки ее вооруженных сил. Россия увеличивает численность своих вооруженных сил, в том числе размещая их в зоне новой границы с НАТО. Европа снова втягивается в широкую гонку вооружений. Это происходит в условиях практически полного демонтажа системы контроля над вооружениями и тотального взаимного недоверия.

Готовится к новому расширению и Европейский союз (ЕС). Статус кандидатов на вступление в него летом 2022 г. получили Молдова и Украина, что ведет к исчезновению в обозримом будущем пояса неприсоединившихся государств, отделявших Российскую Федерацию от НАТО и ЕС. Стало более плотным сотрудничество ЕС с НАТО. Появляются новые площадки для регулярного политического диалога меду странами ЕС и не входящими в него странами — саммиты Европейского политического сообщества.

Вопрос о том, как может выглядеть архитектура европейской безопасности после окончания вооруженного конфликта на Украине и каким может быть место России в ней, сегодня практически не обсуждается ни в России, ни на Западе.

Новый курс НАТО

Начатая в конце февраля 2022 г. специальная военная операция (СВО) России на Украине была использована Западом для консолидации НАТО в условиях небывалого обострения отношений с Москвой. В специальном заявлении 24 февраля 2022 г. альянс заявил, что «действия России представляют серьезную угрозу евроатлантической безопасности»[1]. В Брюсселе было заявлено, что будут развернуты «дополнительные оборонительные сухопутные и военно-воздушные силы в восточной части Североатлантического союза, а также дополнительные морские силы и средства». Было также решено повысить «уровень готовности» сил НАТО «к реагированию на все непредвиденные ситуации»[2].

С самого начала украинского кризиса ряд стран Запада начал самостоятельно поставлять Украине вооружения. После начала СВО координирующую роль в этой деятельности взяла на себя НАТО. Для этих целей была создана «контактная группа» (*Ukraine Defense Contact Group*), которая сначала собиралась в штаб-квартире НАТО. Однако вскоре заседания группы были преднамеренно вынесены вовне альянса, и военная помощь теперь оказывается Украине формально на индивидуальной основе[3]. С апреля 2022 г. ежемесячные встречи министров обороны стран, оказывающих Украине военную помощь, проводятся на американской базе Рамштайн в ФРГ. В 2022 г. в работе контактной группы уча-

1 Заявление Североатлантического совета о нападении России на Украину // Официальный сайт НАТО, 24.02.2022. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_192404.htm.

2 Там же.

3 Klein M., Major C. Ensuring Ukraine's Security. SWP Comment No. 46. Berlin: SWP, 2023. P. 7.

ствовало 41 государство. В начале 2023 г. их число увеличилось до 54[4].

Происходящее в последние годы наращивание номенклатуры и объемов поставок оружия Украине можно охарактеризовать как «ползучую эскалацию». Началось все еще с передачи Украине весной 2018 г. по решению администрация Д. Трампа нескольких десятков единиц противотанковых ракетных комплексов (ПТРК) *Javelin*. Сегодня Киеву поставляется целый пакет наступательных вооружений, включая танки, боевые бронированные машины, ракеты малой дальности, дальнобойные системы реактивной и ствольной артиллерии, минометы, средства ПВО. Стороны вплотную подошли к обсуждению передачи Украине современных истребителей четвертого поколения F-16. (Эволюция поставок западных вооружений Украине показана в таблице 1.)

Главным событием 2022 г. в НАТО стал саммит в Мадриде, прошедший 29–30 июня. На нем была принята новая Стратегическая концепция, положения которой существенно отличаются от постулатов предшествующих стратегических концепций. Документ констатировал значительное нарастание на Западе восприятия угрозы со стороны Москвы. Стоит напомнить, что в Стратегической концепции 2010 г. «Активное участие, современная оборона» Россия рассматривалась НАТО как государство, с которым альянс стремится выстраивать отношения «подлинно стратегического партнерства»[5]. В концепции, принятой в 2022 г., Россия представлена как «наиболее значительная и прямая угроза»[6]. Китай же, который в последние годы постоянно соседствовал с Россией в документах НАТО как наиболее «проблемная» для Запада

4 Andersson J.J., Cramer C.S. Yearbook of European security. Paris: EU ISS, 2023. P. 23.

5 Active Engagement, Modern Defence // NATO official web-site, 19.11.2010. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68580.htm?selectedLocale=en cial_texts_68580.htm.

6 NATO 2022 Strategic Concept // NATO official web-site, 29.06.2022. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm.

страна, квалифицирован всего лишь как государство, бросающее «вызов интересам, безопасности и ценностям» альянса[7].

Таблица 1. Решения контактной группы по поставкам оружия на Украину*

Дата		Основные итоги встречи
26 апр. 20 г.	«Рамштайн–1»	Объявлено о выделении помощи на 5 млрд долл.
23 мая 2022 г.	«Рамштайн–2»	Союзники договорились о наращивании поставок артиллерии 155 мм
15 июня 2022 г.	«Рамштайн–3»	Передача гаубиц M777, ракет для HIMARS, ракет *Harpoon, Brimstone*
20 июля 2022 г.	«Рамштайн–4»	Союзники договорились обеспечить обучение украинских военных и ремонт техники
8 сент. 2022 г.	«Рамштайн–5»	США объявили о поставках противорадиолокационных ракет HARM, ФРГ — о поставках зенитных установок *Gepard*
12 окт. 2022 г.	«Рамштайн–6»	Впервые объявили о передаче систем ПВО NASAMS, IRIS-T, *Hawk*
16 нояб. 2022 г.	«Рамштайн–7»	ФРГ подтвердила поставки дополнительных РСЗО, Польша — ПВО ближнего действия
20 янв. 2023 г.	«Рамштайн–8»	Обсуждение возможности поставок танков, в частности немецких *Leopard*
14 фев. 2023 г.	«Рамштайн–9»	Обсуждалась возможность поставок боевой авиации; было обещано оказать содействие Украине в переходе в контрнаступление
15 мар. 2023 г.	«Рамштайн–10»	Девять стран обязались поставить Украине 150 танков *Leopard*; подтверждены поставки средств ПВО; тему поставок истребителей обошли стороной

7 Ibid.

Дата		Основные итоги встречи
21 апр. 2023 г.	«Рамштайн–11»	Соглашение о создании в Польше центра по обслуживанию и ремонту танков *Leopard*; объявлено о начале обучения ВСУ управлению и техническому обслуживанию танков M1 *Abrams*. Все государства — члены НАТО поддерживают воссоединение Украины, но эта тема будет поднята только после «победы над Россией»
25 мая 2023 г.	«Рамштайн–12»	Дания и Нидерланды возглавят коалицию по проведению тренировок для украинских пилотов на истребителях F-16; союзники договорились найти больше возможностей для обеспечения Украины дополнительными системами наземных ПВО
15 июня 2023 г.	«Рамштайн–13»	Обучение украинских пилотов стартовало, «формирование коалиции позволит в будущем передать Украине F-16»; закупка дополнительных зенитных ракет ПВО для Украины; пакет от Канады на 500 млн долл., который будет включать в себя более 200 ракет ПВО; передача еще 14 танков *Leopard* **; Дания выделяет пакет долгосрочной военной помощи в размере 2,6 млрд долл.
18 июля 2023 г.	«Рамштайн–14»	Обещан «пакет» от США на 800 млн долл. с ракетами для ПВО и кассетными боеприпасами, от Германии — на 770 млн долл. с двумя ЗРК *Patriot*, 25 танками *Leopard*, 40 БМП *Marder* и др.; Норвегия отправит две пусковые ЗРК NASAMS; Франция предоставит ВСУ дальнобойные ракеты SCALP, Австралия — 70 бронемашин

* Составлено авт. по: Еремина Д. Танковая ревизия: чем закончилась юбилейная встреча в формате «Рамштайн» и почему в этот раз обошлось без обсуждения истребителей // Известия, 16.03.2023. URL: https://iz.ru/1483887/evgeniia-chukalina/tankovaia-reviziia-chem-zakonchilas-iubileinaia-vstrecha-v-formate-ramshtain;

Берлин, Варшава и Киев создадут в Польше центр обслуживания танков // ТАСС, 21.04.2023. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/17580907;

Генеральный секретарь НАТО в Рамштайне: мы должны усилить поддержку Украины // Официальный сайт НАТО, 21.04.2023. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_214045.htm;

Garamone J. Defense Contact Group Remains Steadfast on Ukraine Support // U.S. Department of Defense, 25.05.2023. URL: https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3408109/defense-contact-group-remains-steadfast-on-ukraine-support/;

Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the meeting of NATO Ministers of Defence in Brussels // NATO official web-site, 15.06.2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_215676.htm;

Secretary of Defense Lloyd J. Austin III and Joint Chiefs of Staff Chairman General Mark A. Milley Hold Press Conference Following Ukraine Defense Contact Group Meeting, Brussels, Belgium // U.S. Department of Defense, 15.06.2023. URL: https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3429774/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-and-joint-chiefs-of-staff-chairman-gene/;

Дания и Нидерланды заключили сделку на поставки Украине 14 танков Leopard 2 // Интерфакс, 15.06.2023. URL: https://www.interfax.ru/world/906498;

Opening Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the 14th Ukraine Defense Contact Group (As Delivered) // US Department of Defense, 18.07.2023. URL: https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3461668/opening-remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-at-the-14th-ukraine/.

** Ожидается, что первые танки из этой партии доставят на Украину в январе 2024 г., а все остальные — в течение 2024 г.

На прошедшем в следующем году саммите НАТО в Вильнюсе (11–12 июля 2023 г.) тема «внешней угрозы» получила дальнейшее развитие. Комментируя направленность и итоги саммита, генеральный секретарь альянса Й. Столтенберг акцентировал внимание на том, что разработаны новые региональные планы обороны «для противодействия двум основным угрозам НАТО — России и терроризму»[8]. Предусматривается создание трех региональных планов обороны (для Атлантики и Арктики, региона Балтийского

8 НАТО согласовывает мощный пакет мер для Украины, усиливает сдерживание и оборону // Официальный сайт НАТО, 11.07.2023. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_217059.htm.

моря, Центральной и Южной Европы), в рамках которых в целях укрепления «оборонного потенциала» альянса на отдельных географических направлениях будет реализована «новая модель построения сил НАТО», одобренная в Мадриде в 2022 г. Наряду с созданием региональных планов государства — члены НАТО взяли на себя обязательство в случае необходимости предоставлять в распоряжение альянса «больший резерв специальных боеспособных сил, в том числе сил повышенной готовности». Будут также созданы «новые многонациональные силы быстрого реагирования НАТО в различных сферах», «укреплена система командования и управления НАТО»[9].

Озвученные ранее оборонные планы НАТО предполагают также предварительное размещение техники и вооружений на отдельных направлениях, реорганизацию системы резервных сил в рамках «новой модели», предусматривающей в том числе создание специального контингента вооруженных сил численностью 300 тыс. человек с «высоким уровнем оперативной готовности»[10]. Вильнюсский саммит подтвердил эти установки. В настоящее время, по свидетельству главы Военного комитета НАТО, под командованием альянса в постоянной готовности находятся 40 тыс. военнослужащих, 100 боевых самолетов и 27 кораблей, хотя общие мобилизационные возможности альянса намного больше[11].

Продолжилось усиление войск альянса вблизи российских границ, а линия соприкосновения России и НАТО после присоединения к альянсу Финляндии в апреле 2023 г. удлинилась более чем на 1200 км. На «восточном фланге» альянса планируется

9 Заявление по итогам встречи в верхах в Вильнюсе // Официальный сайт НАТО, 11.07.2023. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_217320.htm.

10 New NATO Force Model, 2022 // NATO official web-site, 2022. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf.

11 Дубровин Д. Три военных плана НАТО против России // ТАСС, 09.07.2023. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/18228733.

развернуть «дополнительные мощные боеготовые силы в местах постоянной дислокации», которые можно нарастить (как это уже декларировалось на саммите в Мадриде) на основе существующих батальонных тактических групп до подразделений уровня бригады «там, где и когда это потребуется». Отмечается, что «к настоящему времени [на июль 2023 г. — *Прим. авт.*] уже созданы восемь многонациональных боевых групп»[12].

В 2017 г. в странах Балтии и Польше были размещены четыре батальонные тактические группы, общая численность которых находилась в пределах 4500 чел. На внеочередной встрече высшего уровня в Брюсселе в марте 2022 г. была достигнута новая договоренность о создании четырех дополнительных многонациональных боевых групп в Болгарии, Венгрии, Румынии и Словакии[13]. Одна только эта мера способна практически удвоить численность вооруженных формирований альянса на восточном фланге НАТО.

Эти планы требуют дополнительного финансирования. Если в 2014 г. на саммите НАТО в Уэльсе была поставлена задача «*приблизиться* к рекомендуемому показателю в 2% [от ВВП, отпускаемых на военные расходы каждой страной — членов альянса] в течение десятилетия с целью достижения целей НАТО в области потенциала и ликвидации нехватки сил и средств НАТО»[14], то теперь члены альянса взяли на себя «неизменное обязательство *ежегодно инвестировать* в оборону не менее» 2% от ВВП[15]. При этом допускается, что во многих случаях «для внесения вклада в операции, миссии и деятельность НАТО» могут срочно потре-

12 Заявление по итогам встречи в верхах в Вильнюсе. Указ. соч.

13 Военное присутствие НАТО на востоке Североатлантического союза // Официальный сайт НАТО, 04.09.2023. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_136388.htm.

14 Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Уэльсе // Официальный сайт НАТО, 05.09.2014. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_112964.htm.

15 Заявление по итогам встречи в верхах в Вильнюсе. Указ. соч.

боваться и более существенные средства, превышающие уровень в 2% от ВВП[16]. Таким образом, в связи с дополнительными расходами стран НАТО, в которых существенную роль играет поддержка Украины, установленный порог в 2% превратился из конечной цели, к которой надо было стремиться, в стартовый рубеж, достижение которого становится обязательством. Хотя в поддержке Украины «прорыва» на саммите в Вильнюсе не произошло, были даны заверения со стороны руководства НАТО, что члены альянса остаются «непоколебимыми в обязательстве далее наращивать политическую и практическую поддержку Украины»[17].

Несмотря на имевшиеся ранее у украинской политической верхушки ожидания, на саммите не было сделано конкретного, обозначенного четкими сроками официального предложения Киеву вступить в НАТО. Вместо этого, в документах встречи появились не очень конкретные формулировки, что «члены НАТО будут продолжать поддержку и обзор прогресса Украины в области оперативной совместимости, а также требуемых дополнительных демократических реформ и реформ сектора безопасности». И «только когда государства — члены НАТО придут к согласию и когда будут соблюдены условия», участники альянса будут «в состоянии направить Украине приглашение присоединиться к Североатлантическому союзу»[18]. Одновременно были даны заверения в продолжение курса на дальнейшее сближение Брюсселя и Киева. Было заявлено, что альянс согласовал пакет из трех элементов, направленных на то, чтобы приблизить Украину к НАТО. Наиболее значимой частью этого пакета является новая многолетняя программа помощи, которая призвана содействовать переходу украинских вооруженных сил на стандарты НАТО, и оказание помощи «в восстановлении сектора безопасности и обороны Украины»[19].

16 Там же.

17 Там же.

18 Там же.

19 Там же.

Однако при всех такого рода обещаниях Запад явно не спешит вводить Украину в состав альянса — в немалой степени из-за предсказуемой реакции России и перспективы прямого вооруженного конфликта с ней. Для смягчения эффекта от такой линии поведения, для Киева изобретаются разного рода «утешительные призы». Среди них — предложенные на саммите создание нового специального Совета НАТО–Украина и отмена части требований к Украине по т.н. «плану действий» по подготовке к членству в альянсе[20].

Конкретизация принятого в Вильнюсе «пакета мер» еще впереди, но в любом случае саммит подтвердил продолжение взятого курса на широкую политическую, военную и финансовую поддержку Украины. Следующим шагом по «лестнице эскалации», уже обозначенным натовской стороной и приобретающим все более реальные очертания, является передача Украине тактических баллистических ракет ATACMS[21] и современных истребителей F-16 (которые могут быть в том числе и носителями тактического ядерного оружия). Это станет следующим опасным шагом на пути вовлечения НАТО в конфликт. В связи с этим министр иностранных дел России С. Лавров предостерег, что «сам факт появления подобных систем у Вооруженных сил Украины будет рассматриваться нами как угроза со стороны Запада в ядерной сфере»[22].

Взятые в рамках НАТО обязательства, скорее всего, наверняка будут скорректированы под влиянием объективных обстоятельств. Так, достижение пресловутого порога оборонных расходов в 2% от ВВП уже десять лет вызывает заметное напряжение. В настоящее время эксперты ставят под сомнение возможность намеченной реализации «новой модели построения сил»

20 Там же.

21 Состоялась осенью 2023 г. См.: Белый дом подтвердил поставку ракет ATACMS на Украину // Интерфакс, 17.10.2023. URL: https://www.interfax.ru/world/926367.

22 Лавров приравнял факт появления самолетов F-16 у Украины к угрозе в ядерной сфере // ТАСС, 13.07.2023. URL: https://tass.ru/politika/18262119.

(на первом этапе предусматривается развертывание 100 тыс. военнослужащих не позднее чем за 10 дней, на втором — 200 тыс. в течение 20 дней). Малопредсказуемым видится и сохранение нынешней консолидации альянса в случае победы на президентских выборах в США в 2024 г. Д. Трампа, который в свое время пытался ревизовать отношения Вашингтона и Брюсселя.

Украина и НАТО

В настоящее время вариант с нейтральным внеблоковым статусом для Украины с предоставлением ей тех или иных гарантий безопасности, лежавший на столе переговоров в марте 2022 г.[23], больше не обсуждается ни в Киеве, ни на Западе. Выбор Украины был сделан в пользу получения гарантий безопасности со стороны НАТО, а в сентябре 2022 г. президент Украины В. А. Зеленский поставил в повестку дня вопрос об ускоренной процедуре вступления страны в альянс.

Однако к 2023 г. в НАТО сформировался консенсус относительно того, что вступление Украины в альянс невозможно до завершения вооруженного конфликта. Хотя данный вариант пользуется на Западе широкой поддержкой как отдаленная перспектива, при этом взвешиваются и все риски подобного решения с учетом возможных сроков присоединения Киева к альянсу, территорий, на которые распространялись бы обязательства по коллективной обороне в соответствии со статьей V Вашингтонского договора, и др. Параллельно обсуждались временные варианты двусторонних и многосторонних гарантий безопасности[24]. Следует отметить, что такая позиция не производит впечатление разумной: она посылает

23 Итоги переговоров в Стамбуле не означают конец военной операции // Ведомости, 30.03.2022. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/03/29/915784-itogi-stambule.

24 Klein, Major. Op. cit.; Wesslau F. Securing Ukraine: NATO, Security Guarantees and Weapons. CCEEUS Report No. 8. Stockholm: CCEEUS, 2023. P. 3–9.

Москве сигнал о том, что продолжение военных действий откладывает принятие Украины в альянс. Вместе с тем в России это принятие полагают неприемлемым, а его предотвращение было названо одним из главных мотивов начала СВО в 2022 г.[25]

Заметное влияние на это обсуждение оказали представленные в сентябре 2022 г. рекомендации рабочей группы, сопредседателями которой были руководитель офиса президента Украины Андрей Ермак и бывший генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен[26]. «Гарантии безопасности», на которых настаивала Украина, в этом докладе не включали обязательства об оказании военной взаимопомощи, аналогичного положениям статьи V Вашингтонского договора, но предполагали масштабные инвестиции в оснащение и подготовку Вооруженных сил Украины (ВСУ), наращивание возможностей ее оборонно-промышленного комплекса, восстановление инфраструктуры и другие программы повышения обороноспособности страны после завершения вооруженного конфликта. На случай возникновения новой угрозы для безопасности Украины рабочая группа рекомендовала проведение консультаций по согласованию дополнительных мер поддержки.

В 2023 г. накануне и во время проведения вильнюсского саммита НАТО общественно-политическое внимание было приковано к вопросу о том, получит ли Украина приглашение вступить в альянс и будет ли принята соответствующая «дорожная карта» — решение, которое активно лоббировали Польша и страны Балтии и поддерживало подавляющее большинство членов альянса, но против которого возражали США и Германия. В результате в Вильнюсе была лишь обозначена более определенная

25 По словам В. Путина, «одна из причин специальной военной операции — это угроза вступления Украины в НАТО». См.: Путин: членство Украины в НАТО создаст угрозу безопасности России // ТАСС, 13.07.2023. URL: https://tass.ru/politika/18270635.

26 International Security Guarantees for Ukraine: Recommendations // Voltaire Network, 13.09.2022. URL: https://www.voltairenet.org/article218041.html.

перспектива вступления Украины в альянс после соблюдения неких условий, но ни сами условия, ни «дорожная карта» не были конкретизированы, за исключением решения о том, что Киеву не придется проходить через стандартную процедуру выполнения плана действий по членству в НАТО (ПДЧ)[27].

Однако понимание того, что путь в НАТО для Украины в любом случае не будет быстрым и что необходимо искать другие решения, сформировалось в Киеве еще в 2022 г.[28] Поэтому основным вопросом, обсуждавшимся за закрытыми дверями, было согласование долгосрочных «гарантий безопасности», которые Запад предоставил бы Украине вместо или на неопределенно длительный период до момента ее вступления в НАТО[29]. 12 июля 2023 г. в кулуарах саммита альянса было принято совместное заявление лидеров «Группы семи» о долгосрочной программе содействия укреплению безопасности Украины, которое предусматривает сотрудничество в целях:

- укрепления ВСУ, которые должны быть в состоянии обеспечивать обороноспособность страны в будущем, — в частности, путем поставок Украине современных систем вооружения и военной техники, содействия развитию оборонно-промышленного комплекса страны, реализации программ боевой подготовки личного состава и проведения совместных учений, обмена разведывательными данными и сотрудничества разведслужб, содействия в обеспечении кибероборонеи и реализации программ повышения устойчивости общества, включая противодействие «гибридным» угрозам;
- экономического развития страны, включая постконфликтное восстановление;
- оказания технического содействия и финансовой поддержки реформ, которые позволят Украине интегрироваться в Евроатлантическое сообщество государств.

27 Klein, Major. Op. cit. P. 4.

28 Yermak A. My country, Ukraine, has a proposal for the west — and it could make whole world safer // The Guardian, 11.08.2022. URL: https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/aug/11/ukraine-proposal-west-security-guarantee-budapest-memorandum.

29 Ciaramella E. Ukraine will get meaningful security guarantees at the NATO summit // The Washington Post, 05.07.2023. URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/07/05/ukraine-nato-security-guarantees/; Ward A., Gould J., Mcleary P. U.S. and allies negotiating security guarantees for Ukraine // Politico, 14.06.2023. URL: https://www.politico.com/news/2023/06/14/ukraine-nato-biden-zelenskyy-00101960.

В случае, если Украина подвергнется нападению, документом предусмотрено незамедлительное проведение консультаций с целью согласования конкретных мер поддержки Киева, включая поставки современных вооружений, а также оказание экономической помощи. При этом речь не идет об обязательстве оказания стране прямой военной помощи, аналогичном тому, которое содержится в статье V Вашингтонского договора[30].

Заявление «семерки» является рамочным документом. Как и в случае с контактной группа по координации военных поставок на Украину, оно формально было принято вне рамок НАТО, а реализация обозначенных в нем программ сотрудничества будет осуществляться государствами в индивидуальном порядке. Для этого в ходе переговоров с Украиной еще предстоит согласовать конкретные двусторонние обязательства и механизмы их реализации. Сразу после обнародования заявления «семерки» к нему стали присоединяться другие члены альянса, а первые двусторонние консультации по конкретизации долгосрочных «гарантий безопасности» начались между США и Украиной в августе 2023 г.[31]

30 G7 Joint declaration of support for Ukraine // U.K. Prime Minister's Office, 12.07.2023. URL: https://www.gov.uk/government/publications/g7-joint-declaration-of-support-for-ukraine-12-july-2023.

31 Ukraine, US Start Talks on Security Guarantees, Official Says // Reuters, 03.08.2023. URL: https://www.reuters.com/world/ukraine-us-start-talks-security-guarantees-official-says-2023-08-03/.

Европейский союз и украинский конфликт

Начало масштабного конфликта на Украине в 2022 г. совпало с завершением инициированной в ЕС в 2020 г. работы над документом под названием «Стратегический компас». В этом документе предполагалось уточнить угрозы, с которыми ЕС может столкнуться до 2030 г., и положения Глобальной стратегии Евросоюза в части, касающейся Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) стран ЕС[32]. Проект «Стратегического компаса» был обнародован в конце 2021 г., однако в его окончательную редакцию, одобренную 21 марта 2022 г. на фоне вооруженного конфликта на Украине, был внесен ряд существенных коррекций[33].

В документе намечены меры по наращиванию потенциала ЕС на традиционных направлениях ОПБО: развертывание гражданских и военных миссий по регулированию кризисов за пределами ЕС; поддержка сил безопасности и вооруженных сил государств-партнеров; оказание помощи подвергшимся вооруженной агрессии государствам-членам, не трансформируя при этом ЕС в организацию коллективной обороны. «Стратегическим компасом» намечено формирование сил быстрого развертывания численностью до 5 тыс. человек, которые могут участвовать в операциях по урегулированию кризисов за пределами Евросоюза. В 2023 г. планировалось согласовать предусмотренную статьей 44 Договора о Европейском союзе процедуру более гибкого принятия решений, позволяющую поручать оперативное развертывание операций ЕС группе стран, которые готовы сделать это и располагают

32 Kaim M., Kempin R. Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft ‘Strategic Compass’ of the EU. SWP Comment No. 3. Berlin: SWP, 2022. P. 1–2.

33 A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade // Council of the European Union, 21.03.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/.

необходимыми ресурсами. Это решение было выполнено уже в 2022 г.[34] К 2025 г. центр военного планирования и управления ЕС должен быть в состоянии одновременно планировать и управлять всеми гражданскими, а также двумя небольшими или одной более крупной военной операцией ЕС. В дальнейшем его потенциал будет расширяться.

«Стратегический компас» ориентирует ЕС на укрепление разведывательного потенциала и потенциала кибероборонны, расширение присутствия в Мировом океане (включая Индо-Тихоокеанский регион), разработку стратегии безопасности и обороны в космическом пространстве, концепции военно-воздушных операций, увеличение оборонных расходов стран — членов ЕС. В документе также подчеркивается необходимость реализации ОПБО на основе укрепления сотрудничества с организациями-партнерами (НАТО и ООН) и двустороннего взаимодействия, в частности, с США, Норвегией, Канадой, Великобританией и Японией. В январе 2023 г. в очередной совместной декларации была подтверждена линия на приоритетное углубление взаимодействия ЕС с НАТО[35]. С 2017 г. ими реализуются 74 совместные программы проведения политических консультаций, координации в сфере формирования оборонного потенциала, проведения параллельных и синхронных учений, взаимно подкрепляющей деятельности по укреплению потенциала партнеров ЕС и НАТО[36]. В 2022 г. к ОПБО и ее инструментам офици-

34 Andersson, Cramer. Op. cit. P. 37.

35 Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization // NATO official web-site, 10.01.2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm.

36 Eighth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017 // NATO official web-site, 16.06.2023. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/6/pdf/230616-progress-report-nr8-EU-NATO.pdf.

ально присоединилась Дания, до этого на протяжении тридцати лет воздерживавшаяся от этого шага[37].

Наиболее существенным изменением стало принятое впервые в истории ЕС решение о возможности финансирования Евросоюзом из средств Европейского фонда мира поставок оружия подвергшимся нападению государствам-партнерам. Следствием этого решения стало финансирование Евросоюзом поставок оружия Украине. В 2022 г. ЕС выделил в общей сложности 49 млрд. евро на оказание финансовой, гуманитарной, военной и иной помощи Украине[38]. 27 февраля 2022 г. в ЕС было принято решение о финансировании поставок летального оружия Украине. В таких поставках принимали участие все члены ЕС за исключением Венгрии, Кипра и Мальты. Брюссель возместил странам-участницам соответствующие расходы в размере 3,1 млрд. евро из общей суммы поставок, оцениваемой в 11,5 млрд. евро[39]. Предполагается, что Европейский союз внесет свою лепту (прежде всего — финансовую) в реализацию долгосрочных «гарантий безопасности», о которых идет речь в совместном заявлении стран «семерки» 2023 г. В ноябре 2022 г. ЕС также учредил миссию по оказанию военной помощи Украине (EUMAM), задача которой заключается в организации и финансировании боевой подготовки украинских военнослужащих в Германии и Польше. К финансированию этой миссии впервые в истории присоединилась Норвегия, не являющаяся членом ЕС[40].

37 Andersson, Cramer. Op. cit. P. 18.

38 Ibid. P. 21–22.

39 Ibid. P. 23.

40 Ibid. P. 19, 33.

Прогрессирующий паралич ОБСЕ

Сегодня ОБСЕ — единственная многосторонняя европейская организация, в которой Россия полноправно участвует в совместном принятии решений — в той мере, в которой это позволяет сложившаяся в организации с 2022 г. обстановка глубокого кризиса. Второй год заседания Постоянного совета и Форума по сотрудничеству в области безопасности ограничиваются полемикой вокруг украинского кризиса и взаимными обвинениями. С началом СВО большинство государств-участников отказываются от сотрудничества с Россией в рамках организации. Многие сначала даже настаивали на ее исключении или на пересмотре принципа консенсуса. Пространство для принятия совместных решений сузилось до минимума[41]. Встреча Совета министров в декабре 2022 г. завершилась без принятия каких-либо решений.

Второй год организация существует без утвержденного бюджета. В соответствии со сложившейся практикой в таких случаях финансирование ее деятельности осуществляется на ежемесячной основе в пределах последнего утвержденного бюджета. Но при этом организация не может начинать реализацию проектов, которые не были утверждены в бюджете до кризиса[42]. В 2023 г. не проводились ежегодные форумы ОБСЕ: Конференция по обзору проблем в области безопасности, Экономико-экологический форум, Совещание по рассмо-

41 Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War. Crisis Group Special Briefing No. 9. P. 3–5 // International Crisis Group, 29.11.2022. URL: https://www.crisisgroup.org/global/sb009-seven-priorities-preserving-osce-time-war; Tanner F. The OSCE and European Security: Towards a Point of No Return? / In: Werther-Pietsch U. (ed.) Envisioning Peace in a Time of War. Vienna: Facultas, 2022. P. 61; Zellner W. Beyond Muddling Through: Towards an OSCE Interim Approach / In: Friesendorf C., Kartsonaki F. (eds.) OSCE Insights 2022. Baden-Baden: Nomos, 2023. P. 57.

42 Friesendorf C., Kartsonaki A. Introduction to OSCE Insights 2022: War in Europe / In: Friesendorf C., Kartsonaki F. (eds.) OSCE Insights 2022. Baden-Baden: Nomos, 2023. P. 7.

трению выполнения, посвященное человеческому измерению. В отсутствие консенсуса и при сокращении реального финансирования организация предпринимает шаги для продолжения своей деятельности без оглядки на Россию, используя для этого не требующие консенсуса процедуры и полагаясь на внебюджетные средства, предоставляемые заинтересованными государствами-участниками[43].

С 2022 г. организация находится в почти перманентном институциональном кризисе. В 2022 г. оставался открытым вопрос о своевременном продлении истекавших в конце года мандатов миссий и присутствий ОБСЕ в ряде стран. В условиях сохранявшейся весь год неопределенности даже обсуждались возможность продолжения их деятельности на внебюджетной основе в качестве проектов, осуществляемых под эгидой действующего председателя организации[44]. Мандаты девяти миссий и присутствий ОБСЕ[45] были продлены в декабре 2022 г. уже после встречи Совета министров в Лодзи (Польша), причем мандат миссии в Молдове был продлен 22 декабря в последний момент накануне рождественского перерыва в деятельности организации и не на двенадцать месяцев, как ранее, а только на шесть. 29 июня 2023 г. он был продлен еще на шесть месяцев опять в последний момент — за день до его истечения.

В 2023 г. истекает срок полномочий руководителей исполнительных структур ОБСЕ: Генерального секретаря, Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Представителя по вопросам свободы средств массовой информации. Вопрос о замещении этих должностей на момент написания оставался открытым, хотя запасным вариантом считается возможность временного исполнения обязанностей руководителей соответствующих структур и институтов их заместителями, как это было сделано в 2020 г.

Наиболее серьезным вызовом считается отсутствие решения о том, какое государство будет председательствовать в организации в 2024 г. В 2023 г. действующим председателем ОБСЕ является Северная Македония. На 2025 г. еще до начала кризиса была утверждена кандидатура Финляндии. Свою кандидатуру на 2024 г. предложила Эстония, но Россия и Беларусь выступают категорически против ее утверждения. К началу осени 2023 г. споры по данному вопросу продолжались. В кулуарах организации обсуждаются возможные варианты решения проблемы: Северной Македонии могут предложить продление мандата председателя на год, Финляндии может быть предложено взять на себя эти функции в 2024 г. В России озвучивается вариант избрания действующим председателем ОБСЕ в 2024 г. Казахстана[46].

Можно предположить, что решения по данному вопросу и по назначению руководителей основных структур и институтов ОБСЕ (или продлению мандатов действующих руководителей еще на год), как и решения 2022 и 2023 гг. о продлении мандатов миссий ОБСЕ, может быть принято в последний момент в конце года. Такая практика позволит еще какое-то время поддерживать организацию «на плаву», однако не способствует выполнения ею роли единственной на сегодня площадки для диалога между Россией и странами Запада. На фоне проблем, с которыми организация сталкивается в последние два года, а также в условиях активной деятельности НАТО и Европейского союза, ОБСЕ все реже

43 Ibid. P. 8.

44 Kelly I. Will the OSCE devolve into the CSCE? / In: Friesendorf C., Wolff S. (eds.) Russia's war against Ukraine: Implications for the future of the OSCE. OSCE Network Perspectives I/2022. P. 49. URL: https://osce-network.net/publications/detail/russias-war-against-ukraine-implications-for-the-future-of-the-osce.

45 Это миссии, присутствия и программные офисы в Албании, Боснии и Герцеговине, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Северной Македонии, Сербии, Таджикистане и Черногории.

46 В Совфеде допустили смену председателя ОБСЕ в 2024 году из-за разногласий ее членов // ТАСС, 01.06.2023. URL: https://tass.ru/politika/17897201.

воспринимается как важный элемент архитектуры европейской безопасности[47].

В случае урегулирования украинского кризиса до 2025 г., несколько бóльшая определенность в судьбе ОБСЕ может появиться в период председательства в ней Финляндии, которая не исключает проведение в Хельсинки юбилейных мероприятий, посвященных пятидесятилетию подписания Заключительного акта Совещания по безопасности в Европе[48].

Европейское политическое сообщество

В мае 2022 г. президент Франции Э. Макрон выступил с предложением учредить новую многостороннюю межправительственную площадку — Европейское политическое сообщество (ЕПС). Месяцем ранее с похожей идеей выступил бывший председатель Совета министров Италии Э. Летта. Предложение Макрона было поддержано на саммите ЕС в июне того же года, имея в виду, что ЕПС может стать площадкой для «политической координации действий европейских стран», которые поддерживают тесные отношения с Евросоюзом, с целью «укрепления безопасности, стабильности и процветания»[49]. В ходе подготовки первого саммита ЕПС, который состоялся в октябре 2022 г. в Праге, потребовалось прояснение ряда вставших вопросов. В частности, были даны разъяснения, что ЕПС не претендует на дублирование деятельности Совета Европы (их повестки дня были разграничены) или ОБСЕ (эти две организации отличаются как составом участников, так и формами деятельности) и будет уважать автономию Европейского союза в принятии решений.

47 Andersson, Cramer. Op. cit. P. 26.

48 Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War. Op. cit. P. 18–19.

49 Потемкина О. Европейское политическое сообщество: новое рождение? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. № 6. С. 9–11.

С 2022 г. состоялось три саммита ЕПС — в Праге (Чехия) в октябре 2022 г., в Молдове в июне 2023 г. и в Гранаде (Испания) в октябре 2023 г. Следующая встреча глав государств и правительств, запланирована в Великобритании; в дальнейшем их имеется в виду проводить два раза в год. Состав участников ЕПС практически идентичен составу государств — членов Совета Европы (с добавлением Косова). Если в пражском саммите 2022 г. приняли участие главы государств и правительств 44 государств (в нем не участвовали Андорра, Монако и Сан-Марино[50]), то в июне 2023 г. в саммите в Молдове — 47[51]. На октябрьский саммит 2023 г. в испанской Гранаде не приехали президенты Азербайджана И. Алиев и Турции Р. Эрдоган[52]. При этом на соответствующие встречи глав государств и правительств демонстративно не приглашают Россию и Беларусь.

В ходе саммитов проводятся пленарные заседания и параллельные «круглые столы», на которых обсуждаются стоящие в повестке дня вопросы: проблемы внешней политики и безопасности на континенте, энергетическая безопасность, климатическая повестка дня, укрепление транспортной взаимосвязанности и развитие инфраструктуры. В кулуарах саммитов интенсивно проводятся встречи в более узком составе и на двустороннем уровне, на которых достигаются соглашения по конкретным вопросам. Так, в частности, на пражском саммите в 2022 г. была достигнута договоренность о направлении полноценной граждан-

50 Nguyen T. European Political Community: From family photo to “strategic intimacy”. P. 3. // Hertie School, Jacques Delors Centre, 08.11.2022. URL: https://www.delorscentre.eu/en/publications/european-political-community.

51 European Political Community Summit hosted by the Republic of Moldova // EPC Summit 2023 Moldova, 01.06.2023. URL: https://epcsummit2023.md/.

52 Забродин А. В Гранаде же было такому случиться // КоммерсантЪ, 05.11.2023. URL: https://www.kommersant.ru/doc/6254191.

ской миссии ЕС в зону армяно-азербайджанского конфликта[53]. В рамках ЕПС не планируется, по крайней мере на нынешнем этапе, принимать итоговые политические заявления. Сообщество не институционализировано: у него нет даже секретариата, а работу по подготовке берут на себя принимающие страны.

В комментариях нередко проводится параллель между предложением Макрона и инициативой президента Франции Ф. Миттерана от 1989 г. об учреждении Европейской конфедерации[54], инаугурация которой состоялась также в Праге в июне 1991 г. У этих двух концепций действительно много общего. Ни Миттеран, ни Макрон не предусматривали участие в этих инициативах США. Оба предлагали учредить платформу для проведения регулярных политических консультаций стран ЕС с не входящими в него европейскими государствами. Но существует и принципиальное отличие: Миттеран предлагал Европейскую конфедерацию в качестве альтернативы вступлению новых стран в ЕС и считал желательным участие в ней СССР (в будущем — России)[55]. Современная концепция ЕПС предлагается не как альтернатива, а как дополнение процесса вступления в ЕС новых стран, а участие в сообществе России и Беларуси на данном этапе исключается.

С самого начала идея учреждения ЕПС вызвала немало критических замечаний из-за неопределенности ее целей, структурной неоформленности и кажущейся низкой эффективности[56]. Однако

53 Потемкина. Указ. соч. С. 12.

54 Там же. С. 9; Experts respond: European Political Community — Opportunities and Limitations // SETA, 09.10.2022. URL: https://www.setav.org/en/experts-respond-european-political-community-opportunities-and-limitations/.

55 Bozo F. Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification. Oxford, New York: Berghahn Books, 2009. P. 347–376.

56 Низамутдинов А. Гора родила мышь: выводы из саммита Европейского политического сообщества в Праге // ТАСС, 10.10.2022. URL: https://tass.ru/opinions/16006793.

еще рано судить, в каком направлении будет развиваться эта инициатива Франции. На данном этапе она служит цели укрепления политического диалога, взаимной социализации и развития сотрудничества стран — членов Евросоюза с государствами-партнерами и в этой связи — их консолидации на фоне украинского кризиса. Но в любом случае сегодня это площадка для проведения регулярных общеевропейских встреч глав государств и правительств. Последний саммит ОБСЕ состоялся в 2010 г., а встречи глав государств и правительств стран — членов Совета Европы проводятся нечасто. За семидесятилетнюю историю Совета Европы их было всего четыре и проводились они с большими перерывами: в 1993, 1997, 2005 и 2023 гг.[57]

◆ ◆ ◆

Ситуация в сфере европейской безопасности после завершения вооруженного конфликта на Украине будет коренным образом отличаться от того, как ее видели лидеры ведущих стран в начале XXI в. Опыт украинского конфликта потребует в будущем многосторонних усилий для формирования новой структуры европейской безопасности, а точнее, для ее «достраивания» в части, касающейся отношений России со странами Запада. Какой окажется эта структура в деталях, предвидеть сложно.

Пока продолжают нарастать негативные тенденции в военно-политической ситуации в Европе и в мире в целом. При этом представители НАТО не устают повторять, что организация не является и не станет прямым участником конфликта на Украине, что альянс воздерживается от закрытия с помощью средств радиоэлектронной борьбы неба над ее территорией и проявляет сдержанность по другим вопросам. В то же время следствием

57 Summits of Heads of State and Government of the Council of Europe // Council of Europe, [n.d.]. URL: https://www.coe.int/en/web/cm/summits.

конфликта на Украине стало исключение России из новых общеевропейских диалоговых площадок, таких как ЕПС. Существенно сократились возможности для участия России в принятии коллективных решений по вопросам европейской безопасности. После завершения конфликта модель хотя бы мирного сосуществования на европейском пространстве (не говоря уже о партнерстве и интеграции) придется выстраивать заново.

Украинский конфликт накладывается на происходящее масштабное разрушение договорной основы контроля над вооружениями в Европе: крах Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД), Договора по открытому небу, Договора по обычным вооруженным силам в Европе (ДОВСЕ), вероятно — политических обязательств РФ и США по тактическому ядерному оружию. Два этих крайне неблагоприятных процесса порождают синергетический эффект и «подпитывают» друг друга.

Можно прогнозировать, что Европа втянется в большую гонку вооружений. Но все государства в то же время будут сталкиваться с необходимостью ограничения военных расходов и минимизации рисков военной деятельности, согласования определенных правил поведения, которые обеспечили бы взаимную предсказуемость. Поэтому, как и в конце 1960-х — начале 1970-х годов, опасности военного противостояния будут подталкивать их к диалогу и переговорам. Очевидно, предстоит начать с восстановления предсказуемости военной деятельности и реанимации системы мер укрепления доверия, успешно работавшей в Европе в прошлом.

Этой цели могло бы служить возобновление встреч высокопоставленных военных России и НАТО, практика проведения которых была начата еще за несколько лет до начала СВО. Такие встречи значимы как элемент транспарентности и предсказуемости и как канал коммуникации для разъяснения действий сторон и снятия взаимных озабоченностей в военной сфере. На ближайшее время между Россией и НАТО приоритетной задачей должно стать создание действенного механизма деконфликтинга (предотвращения инцидентов) в Европе и окружающих морях.

В более отдаленной перспективе необходимо восстановление контроля над вооружениями. Главные вопросы, которые предстоит решать для восстановления режимов контроля над вооружениями в Европе, очевидны уже сегодня. С учетом выхода США из ДРСМД необходимо гарантировать невозвращение средств средней дальности на европейский континент. Начало этому может быть положено путем договорно-правовой реализации предложенного Россией моратория на развертывание ракет средней дальности наземного базирования России и США/НАТО.

Денонсация ДОВСЕ не снимает остающуюся проблему согласования количественного уровня обычных вооружений по странам и обеспечение его соблюдения. Исходя из такого понимания, придется выстраивать новый режим контроля над обычными вооружениями в Европе (КОВЕ). Многие варианты решений уже обсуждались в процессе длительных согласований Соглашения об адаптации ДОВСЕ (АДОВСЕ) в 1999 г. Последний документ так и не был ратифицирован всеми его участниками и не вступил в силу, но его идейная база и найденные в процессе согласования подходы могли бы стать отправной точкой для диалога по новому этапу КОВЕ, расширению сферы его охвата (например, на оперативно-тактические ракеты и беспилотники).

Ясно, что предпосылкой такого диалога является прекращение конфликта на Украине. Пока «свет в конце тоннеля» не виден, но конфликт начал обрастать мирными инициативами с самых разных сторон. Возможно, это создает новую ситуацию, когда количество подобных инициатив и активность стоящих за ними сил поспособствует переходу в новое качество — к началу продвижения по пути мирного урегулирования ситуации на Украине и вокруг нее. Важным стимулом для этого должно стать осознание того обстоятельства, что альтернативой указанному пути является лишь затяжная война на истощение с высокой вероятностью ее вертикальной (по средствам разрушения) и горизонтальной (по участвующим сторонам) эскалации, вплоть до прямого втягивания в конфликт стран НАТО. Это практически неизбежно приведет к обмену ядерными ударами с катастрофическими последствиями для Европы и остального мира.

Безопасность Азиатско-Тихоокеанского региона

АЛЕКСАНДР НИКИТИН — **д.полит.н.; директор Центра евро-атлантической безопасности Института международных исследований (ИМИ) МГИМО МИД России; главный научный сотрудник Сектора военно-политического анализа и исследовательских проектов ЦМБ ИМЭМО РАН.**

Геополитическое видение азиатских проблем в изложении европейских и американских авторов следует логике западной (преимущественно американской) концепции Индо-Тихоокеанского региона. Между тем, официальная российская геополитическая картина мира строится вокруг иных координат. Сходно с оценками стран АСЕАН, Москва не готова объединять пространство Индийского и Тихого океанов в единое геостратегическое поле с американскими претензиями на морское доминирование в нем, оставляя «за бортом» интересы Китая (с его крупнейшими населением и экономикой в Азии и в мире) и России (с самой большой азиатской государственной территорией).

В Концепции внешней политики России в ее последней редакции (от 2023 г.) отдается приоритет «поддержке региональной и субрегиональной интеграции в рамках дружественных многосторонних институтов, диалоговых площадок и региональных объединений в Азиатско-Тихоокеанском регионе…»[1]. Азиатский регион в целом, и субрегионы Восточной Азии и АТР обретают новое приоритетное значение для России в условиях обострения отношений с Западом, и потому повышается внимание Москвы к происходящим в азиатской части мира военно-политическим и экономическим процессам и конфликтам.

В США начинают трактовать отношения с Россией и Китаем как противоборство «на два фронта», имея в виду, с одной стороны, давно сложившуюся евроатлантическую антироссийскую коалицию, а с другой — еще не вполне оформившийся азиатско-тихоокеанский (в американской терминологии «индо-тихоокеанский») альянс, которому США хотели бы придать антикитайскую направленность, но который одновременно затрагивает интересы России, являющейся как европейской, так и азиатско-тихоокеанской державой. В американской политике зазвучала тема «сдерживания двух держав на двух фронтах», на двух «театрах

1 Указ об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации // Официальный сайт президента России, 31.03.2023. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/70811.

военных действий» (*inter-theater perspectiv*e) и необходимости увязать в единую стратегию евроатлантическую и индо-тихоокеанскую политику Вашингтона[2].

При этом, как подчеркивается в докладе Оборонного колледжа НАТО (Рим)[3], европейский театр является преимущественно наземным и обладает большой стратегической глубиной, тогда как Восточная, Южная и Юго-Восточная Азия — преимущественно морской театр действий, где крупнейшие экономические центры сосредоточены в прибрежной зоне и все государства зависят от морских торгово-экономических путей. По оценкам австралийского министерства обороны, Индийский океан в настоящее время уже превзошел Атлантический океан в качестве наиболее используемого и стратегически наиболее важного морского коридора.

Китаю и России Вашингтоном присвоен статус «долгосрочных стратегических конкурентов» США. У этих конкурентов много общего: это две ядерные державы, постоянные члены Совета Безопасности ООН с правом вето, довольно четко обозначившие сферы своих геополитических и геоэкономических интересов и влияния, в которые они не намерены допускать США и Запад в целом.

Объектом внимания и стратегического беспокойства Москвы являются макропроцессы новой военно-политической кооперации и интеграции в Азии, которые несут все более ярко выраженную антикитайскую, а в ряде случаев и антироссийскую направленность, и определенно меняют геостратегическую ситуацию в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

2 Simon L. Bridging U. S.-Led Alliances in the Euro-Atlantic and Indo-Pacific: An Inter-theater Perspective // Centre for Strategic and International Studies, 12.05. 2022. URL: https://www.csis.org/analysis/bridging-us-led-alliances-euro-atlantic-and-indo-pacific-inter-theater-perspective.

3 Gilli A. et al. Strategic Shifts and NATO's New Strategic Concept. Rome: NATO Defense College, 2022.

Направления военно-политической кооперации в Азии

В настоящее время ясно проявились попытки консолидации по инициативе США группы стран Южной и Восточной Азии и АТР для противостояния Китаю и создания в Азии не столько военного союза, сколько «тематической» группировки стран, которых объединяют явные или неявные противоречия с активной геополитикой КНР. Ядром такой группировки должно стать закрепление и дальнейшее развитие формата так называемого Четырехстороннего сотрудничества в сфере безопасности (QUAD), охватывающего США, Японию, Индию, Австралию и, в перспективе, переход к формату QUAD Plus, подключающему другие страны АТР[4].

Другим прообразом межрегионального военного альянса выступает объявленное в сентябре 2021 года соглашение AUKUS (Австралия-Великобритания-США). Изначально оно было ближе по типу к программам кооперации военно-промышленных комплексов в рамках инициативы Европейского союза PESCO и пока не является аналогией альянса типа НАТО[5]. Однако это объединение эволюционирует в направлении не только военно-технической, но и военно-политической кооперации. Соглашение AUKUS поначалу формировалось как сотрудничество в сфере военных технологий, поводом для которого стала военно-промышленная программа производства и закупки атомных подводных лодок[6]. Ряд исследователей сходились во мнении, что AUKUS останется среднесрочным

4 Наблюдателями в QUAD являются Новая Зеландия, Южная Корея и Вьетнам.

5 См.: Shoebridge M. What is AUKUS and What Is It Not? // Australian Strategic Policy Institute (ASPI), 08.12.2021. URL: https://www.aspi.org.au/report/what-aukus-and-what-it-not; Cheng M. AUKUS: The Changing Dynamic and Its Regional Implications // European Journal of Development Studies. 2022. No. 2 (1). P. 1–7.

6 Masuhr N., Schepers N. AUKUS: Below the Surface // Center for Security Studies (CSS), 2022. URL: https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/746c1f92–6080–48be-9e06–366d127f3744.

торгово-промышленным соглашением[7]. Но когда в марте 2022 г. было объявлено, что AUKUS становится также форматом для разработки гиперзвуковых вооружений на базе технологического вклада трех стран, а также охватит разработки в сфере военного применения искусственного интеллекта, стало ясно, что этот формат превращается в комплексный и долгосрочный, хотя остается скорее военно-техническим, чем политическим[8].

Помимо QUAD и AUKUS, компонентами интеграции в Азии в военной сфере являются «Пятисторонняя оборонная структура» в составе Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, Малайзии и Сингапура, а также партнерство разведывательных ведомств *Five Eyes* («Пять глаз»), обеспечивающее обмен разведывательными данными между США, Великобританией, Канадой, Австралией и Новой Зеландией[9].

Заметно, что дебаты о создании в Азии новой военной структуры (или активизации и трансформации уже имеющихся структур) более активно идут в США, чем в самих странах макрорегиона. Это не структурированный диалог с единой темой и терминологией, а разрозненные дискурсы в США, Японии, Южной Корее, на Тайване, в Индии и ряде других стран, сосредоточенные каждый на своем ракурсе проблемы[10]. Большинство участников обсуждения полагает, что создание нового формального военно-политического союза в Азии в современных условиях маловероятно, поскольку наталкивается на расхождение интересов и повестки дня в сфере безопасности у разных региональных держав. Гораздо более реалистичным является параллельное развитие

7 Shoebridge. Op. cit. P. 4.

8 Cheng. Op. cit. P. 2.

9 Rolfe J. Five eyes / five countries // New Zealand International Review. 2021. Vol. 46. No. 6. P. 2–5.

10 См. доклад: Bartnik A. Asia Whole and Free? Assessing Viability and Practicality of Pacific NATO // Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School, March 2020. URL: https://www.belfercenter.org/publication/asia-whole-and-free-assessing-viability-and-practicality-pacific-nato.

уже имеющихся форматов QUAD, Программы расширенных возможностей НАТО (англ. — *Enhanced Opportunities Partners*, EOP), дополнение бывшего Транстихоокеанского партнерства[11] элементами из сферы безопасности.

Основная слабость идеи «азиатского альянса» или «тихоокеанского НАТО» состоит в том, что она не соответствует устремлениям государств макрорегиона. Инициативу пытаются проявить США, стремясь заострить и направить потенциальную новую структуру против Китая, в то время как использование такой структуры для решения иных реальных проблем безопасности — Индии и Пакистана, двух Корей, разнообразных островных государств — остается маргинальной задачей задуманного Вашингтоном альянса, оно не планируется и не обсуждается.

Существенно, что в регионе уже давно созданы и развиваются целый ряд кооперативных и интегративных объединений и альянсов, опирающихся на налаженное взаимодействие самих держав региона. В случае вплетения военного компонента в гибридное многомерное региональное сотрудничество позиции Вашингтона не очень выигрышны, поскольку в макрорегионе уже сформированы крупные структуры такого сотрудничества, в которые США либо не включены, либо включены в слабом статусе «наблюдателя». Речь идет о таких объединениях, как АСЕАН (10 стран с форматами АСЕАН+3 и АСЕАН+6); Шанхайская организация сотрудничества (ШОС, 45% населения планеты, в котором Америке не предоставили запрошенный ей статус наблюдателя); инициированное Китаем Всестороннее региональное экономическое партнерство (ВРЭП)[12]; Евразийский

11 В настоящее время ТТП преобразовано во Всестороннее и прогрессивное соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (ВПСТП) (англ. — *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPATPP).

12 ВРЭП охватывает 16 стран с населением в 3,4 млрд. человек, производящим 39% мирового ВНП, это самая крупная на планете зона свободной торговли.

экономический союз (ЕАЭС); Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС)[13]. Последнее объединение конкурировало с Транстихоокеанским партнерством (из которого администрация Д. Трампа вывела США в 2017 г.), а теперь конкурирует со сменившим его Соглашением ВПСТП[14]. Все эти невоенные организации имеют, тем не менее, компоненты и проекты в сфере безопасности и объективно составляют альтернативу американским проектам.

Американское лидерство в антикитайской группировке

Когда-то страны НАТО начинали сотрудничество между собой с налаживания регулярного взаимодействия министров обороны первых 12 стран — членов альянса. В Азии форматом регулярного многостороннего взаимодействия министров обороны стран региона являются встречи ADMM *Plus*, в которых участвуют министры обороны десяти стран АСЕАН с приглашением министров обороны или представителей военных ведомств еще шести-восьми внерегиональных держав. Весной 2023 года, «зеркальным» образом, на саммит НАТО в Литве приглашались руководители государств или ведомств ряда стран АСЕАН.

Список стран, рассматриваемых Вашингтоном в качестве кандидатов на включение в «азиатский альянс», не охватывает Западную и Центральную Азию, а сосредоточен на Южной и Вос-

13 АТЭС — одно из самых масштабных региональных объединений, включающее сегодня такие страны как Австралия, Бруней, Канада, Индонезия, Япония, Республика Корея, Малайзия, Новая Зеландия, Филиппины, Сингапур, Таиланд, США, Тайвань, Гонконг, Китай, Мексика, Папуа — Новая Гвинея, Чили, Перу, Россия, Вьетнам.

14 Транстихоокеанское партнерство (ТТП) было трансформировано в ВПСТП после выхода из него США. ВПСТП охватывает следующие страны: Бруней, Чили, Новая Зеландия, Сингапур, Австралия, Перу, Вьетнам, Малайзия, Мексика, Канада, Япония.

точной Азии и зоне АТР: это Австралия, Новая Зеландия, Индия, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Таиланд, Сингапур, Вьетнам, Тайвань, Южная Корея, Япония.

Министры обороны стран QUAD перешли в совместных официальных заявлениях от формулы «беспокойства» по поводу действий Китая к формуле «кризисности, порождаемой поведением Китая». При этом, правда, бывший премьер-министр Японии Ёсихидэ Суга выступил с заявлениями, что «QUAD не является “азиатским НАТО”», а доклад консервативного американского Фонда наследия констатирует как аксиому, что «Тихоокеанского НАТО никогда не будет»[15]. Четырехсторонний диалог по безопасности (QUAD) между США, Японией, Индией и Австралией поначалу фактически распался (или, скорее, «заснул») в 2007 г., менее, чем через год после его формирования. Австралия первой вышла из этого диалога. Поначалу антикитайская направленность в диалоге присутствовала в относительно умеренной пропорции. Однако в ноябре 2017 г. Вашингтон активизировал эту формулу, попытавшись заострить ее против Китая. Как пишет бывший посол Евросоюза в Республике Корея Майкл Рейтерер, «фактор сдерживания Китая отрицается всеми странами-участниками, правда, это никого не убеждает»[16].

Пока неясно, пойдет ли администрация США на расширение четверки» и создание так называемого QUAD *Plus*. Вашингтон заявил, что хочет, чтобы и Южная Корея, и Вьетнам, и Новая Зеландия, и другие страны присоединились к «расширенной версии» этого объединения. Аналитики влиятельного южнокорейского Института международных отношений и национальной безопасности подтверждают, что Южной Корее негласно предлагают вступить в данный формат. Южнокорейские эксперты[17] призывают правительство Республики Корея присоединяться к QUAD *Plus* «на избирательной основе», только если сам четырехсторонний форум вместо концентрации на сфере безопасности охватит сотрудничество в более широких секторах экономики, торговли и технологий.

В Индии также звучат голоса сомнения относительно полезности активизации индийского врастания в QUAD. Но есть и иные оценки. Индийский вице-адмирал Виджей Шанкар напоминает: «Единственной исторической параллелью альянсу QUAD является Организация Северо-атлантического договора (НАТО)». Вице-адмирал анализирует Вашингтонский договор, выполняющий функции устава НАТО, и призывает создать формализованный устав QUAD, опираясь на аналогичный документ НАТО. Он констатирует, что в Уставе QUAD можно было бы закрепить три цели. *Первая* — укрепить региональный порядок, основанный на взаимоприемлемых правилах, исключающих «националистический милитаризм на манер китайского». *Вторая* — обеспечить либеральный торговый режим и свободу навигации для примерно 60% мировых торговых перевозок, которые идут через Индийский и Тихий океаны. *Третья* — обеспечить гарантии одних стран другим в сфере безопасности[18].

Итак, развитие QUAD может пойти в двух направлениях. Первый вариант — это прагматическое наращивание военно-политического (в основном морского) взаимодействия стран-членов с формализацией договоренностей, проведением учений и морских операций (скорее всего, на основе американских ти-

15 Cheng D., Lohman W., Carafano J., Walters R. Assessing Beijing’s Power: A Blueprint for the U. S. Response to China over the Next Decades. Special Report No. 221 // Heritage Foundation, 10.02.2020. URL: http://report.heritage.org/sr221.

16 Reiterer M. A China Policy Is Not an Asia Policy, But No Asia Policy Is Without a China Policy // European University Institute, 2021. P. 6. URL: https://data.europa.eu/doi/10.2870/663742.

17 Например, руководитель Центра исследований АСЕАН и Индии в Институте международных отношений и национальной безопасности Дипломатической академии Республики Корея Чхве Вонги (Choe Wongi).

18 Shankar V. Quad: The Making of a Robust Entente? // Institute of Peace and Conflict Studies (New Delhi), 12.03.2018. URL: http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=5446.

повых «операций по утверждению свободы судоходства»). Альтернативный вариант — сосредоточение на «идеологическом», экономическом и технологическом направлениях расширения QUAD *Plus* как многомерной платформы, в которой военное измерение не будет доминирующим. В случае развития QUAD в сторону «азиатского НАТО» России и Китаю придется реагировать, но пока инициатива производит впечатление остающейся на скамье «запасных».

Конфликтогенность Южно-Китайского моря

Узлом межгосударственных противоречий и «пороховой бочкой» азиатского региона является район Южно-Китайского моря (ЮКМ), в котором пересекаются интересы КНР, США, Вьетнама, Филиппин, Малайзии, Брунея, Индонезии, а косвенно также Японии, Индии и других государств. ЮКМ является кратчайшим морским путем из Индийского океана в Тихий океан, а на Малаккский пролив приходится более 50% годового тоннажа мировых морских перевозок. При этом существенны и собственные ресурсные богатства Южно-Китайского моря.

Пересечение интересов стран в ЮКМ многослойное, касается не только взаимных территориальных претензий (островных и акваториальных), разграничения особых экономических зон, шельфов, территориального моря государств и нейтральных вод, но и вопросов рыболовства, геологоразведки и добычи ресурсов на морском дне, многих аспектов военной, транспортной, торгово-экономической и научной деятельности на морях. Особенностью противоречий района является строительство намывных искусственных островов, на которых размещаются китайские военные базы. КНР придает району ЮКМ стратегическое значение, считает его своим «ближним зарубежьем», в то время как США под лозунгом «свободы судоходства и пролета» регулярно совершают морские и воздушные демарши, обозначают свое военное присутствие в непосредственной близости от китайских берегов.

Противоречия в ЮКМ сталкивают между собой страны региона, создают почву для американских попыток «сколотить» антикитайскую коалицию из стран, у которых накопились претензии к Китаю. Между тем у стран района ЮКМ (а среди них есть и региональные гиганты, например, Индонезия с мусульманским населением в четверть миллиарда человек) немало претензий и друг к другу, что мешает их коалиционным действиям против Китая. Эти страны пытаются, с одной стороны, использовать в своих интересах геостратегические претензии Вашингтона, а с другой — вынуждены учитывать свои тесные экономические связи с Китаем, что не позволяет им бездумно следовать в фарватере антикитайской политики США.

В случае обострения геостратегического противоборства США и КНР район ЮКМ может стать плацдармом для американских попыток блокировать китайский военный флот за линией островов и перерезать торгово-экономические пути Поднебесной. Со своей стороны, Китай, развивая макропроект «Пояс и путь», резервирует альтернативные пути глобальной проекции своей экономической и военной силы. Геостратегическая значимость ЮКМ для Китая сопоставима с современной геостратегической значимостью Черного моря для России.

Внутри и вокруг Южно-Китайского моря за период 2010–2023 гг. произошло немало военных инцидентов, вызывавших обострение обстановки, с участием Китая, США, двух Корей, России, Австралии и ряда других государств. Инциденты имели форму опасного сближения и даже перестрелок военных кораблей, перехватов самолетов ВВС, уничтожения разведывательных дронов и др. В частности, американский и российский военные корабли опасно сближались друг с другом в море близ Филиппин[19].

19 Инцидент между кораблем ВМС США «Чанселорсвилль» и российским эсминцем «Удалой» имел место 7 июня 2019 г. Обзор морских инцидентов в АТР см. в: Strating R. Assessing Military and Non-Military Incidents at Sea in the Asia-Pacific // Vertic & Asia-Pacific Leadership Network, July 2023. URL: https://www.apln.network/projects/maritimeincidents/assessing-military-and-non-military-incidents-at-in-the-asia-pacific.

Северная и Южная Кореи неоднократно шли на обострение и перестрелки на сухопутной границе и в море с человеческими жертвами[20]. Военные корабли и самолеты КНР оказывали давление на разведывательные морские и воздушные средства Австралии и Канады[21]. Даже Южная Корея и Япония, хотя и считаются общим «лагерем» в противостоянии Северной Корее, имели морские столкновения между собой[22]. Десятки опасных военных инцидентов произошли между военными кораблями и самолетами США и КНР в акваториях Южно-Китайского и Восточно-Китайского морей.

Страны АСЕАН и Китай десятилетиями ведут обсуждение принципов взаимодействия, разрешения споров и перспектив принятия юридически обязывающего Кодекса поведения в регионе ЮКМ. Тем временем в регионе разрастается гонка вооружений. США, которые ранее рассматривали проблематику ЮКМ как сугубо субрегиональную, все более придают конфликтам в этом районе статус «полигона» потенциального военного противоборства с Китаем, все более взрывоопасного, наряду с тайваньским вопросом.

Силовые сценарии вокруг Тайваня

Внимание Москвы к тайваньской проблеме актуализируется тем, что, подобно Приднестровью, Абхазии и Южной Осетии, отделившихся, соответственно, от Молдовы и от Грузии с российской помощью, Тайвань остается частично признанным государством,

20 В частности, 46 моряков погибли на потопленном в марте 2010 г. южнокорейском корвете «Чхонан».

21 Инциденты между КНР и Австралией происходили 29 мая 2019 г., 17 февраля 2022 г. и 26 мая 2022 г.; между КНР и Канадой — 1 июня 2022 г.

22 Противостояние 22 декабря 2018 г. южнокорейского эсминца «Квангэтхо» и японского патрульного самолета типа P-1.

и реакция мирового сообщества на сохранение или потерю его суверенитета создает прецедент для международного отношения к важным для России территориям.

Еще важнее, что после начала специальной военной операции России на Украине (СВО) в выступлениях политиков и трудах аналитиков разных стран стала конструироваться параллель между присоединением новых территорий к России в результате СВО и потенциальным применением силовых методов со стороны КНР для присоединения Тайваня к континентальному Китаю. Логика такой аналогии трактуется по-разному. Один вариант — Китай может применить силу для воссоединения с историческими территориями, если это позволено другим государствам[23]. Другая версия — Китай может действовать, пока США и НАТО сосредоточены на Украине и европейском театре и не «потянут» операции на два фронта. Американский политолог Дж. Най называет политику Вашингтона в отношении Пекина и Тайбэя политикой «двойного сдерживания». В интересах США сдерживать КНР от применения силы для присоединения «мятежной провинции» и одновременно удерживать Тайвань от формального провозглашения независимости, что станет вызовом для Пекина и может спровоцировать войну[24].

В международных дебатах в 2022–2023 гг. вновь стали предметом обсуждения сценарии силового присоединения Тайваня к КНР с неизбежным вовлечением США в военную защиту своего «непотопляемого авианосца» у берегов Китая. При этом степень американской ответственности и мера вовлечения США в потенциальное военное столкновение с КНР из-за исторически сложившихся обязательств Вашингтона перед Тайванем вызывает споры на разных континентах.

23 Еще один пример такого рода силового решения дало присоединение Азербайджаном Нагорного Карабаха в сентябре 2023 г.

24 Nye J. War over Taiwan? // Project Syndicate Report, 02.12.2022. URL: https://www.project-syndicate.org/commentary/war-over-taiwan-us-china-relationship-by-joseph-s-nye-2022–12.

Некоторые эксперты проводят параллель между спешным уходом США из Афганистана (с аннулированием прежних обязательств в сфере безопасности) и потенциальной позицией Вашингтона по Тайваню в случае необходимости выбрать между вступлением в силовое противоборство с КНР или «сдачей» Тайваня. Однако стратегическое и экономическое значение Афганистана и Тайваня для США не сопоставимы. Тайвань заметно важнее для Вашингтона как основа стратегического присутствия у самых берегов КНР, и его «сдача» Пекину означала бы крупное политико-психологическое поражение США в первом же силовом столкновении полюсов «новой биполярности». Как констатирует помощник президента США по оборонным вопросам Э. Ратнер: «Тайвань расположен в критической узловой точке на первой линии островов и служит «якорем» для всей сети американских союзников и партнеров от японского архипелага до Филиппин и Южно-Китайского моря — что критично для безопасности и защиты жизненных интересов США в Индо-Тихоокеанском регионе»[25].

Между тем, исход военно-силового пути решения тайваньской проблемы неоднозначен и труднопредсказуем. В 2022 г. и в начале 2023 г. в США был проведен ряд игр-симуляций тайваньского кризиса, в частности, в Брукингском институте[26] и в Центре стратегических и международных исследований (CSIS)[27]. С участием военных специалистов и стратегов рассматривались разные сценарии: (а) ракетное нападение КНР и его отражение американскими противоракетными системами; (б) нападение

25 Sacks D., O'Sullivan M. et al. U.S.-Taiwan Relations in a New Era: Responding to a More Assertive China // Council on Foreign Relations Independent Task Force Report, June 2023.

26 O'Hanlon M. Can China Take Taiwan? Why No One Really Knows // Brookings Institution, August 2022. URL: https://www.brookings.edu/research/can-china-take-taiwan-why-no-one-really-knows/.

27 Cancian M.F., Cancian M., Heginbotham E. The First Battle of the Next War. Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan. Report of the CSIS International Security Program. Washington DC: Centre for Strategic and International Studies, 2023.

морскими силами китайского ВМС и контр-действия американского подводного и надводного флота; (в) высадка сухопутного десанта и наземное сопротивление тайваньской армии при поддержке американских сил с военных баз США в регионе и др.

Центр CSIS в результате военно-игровой симуляции сформулировал выводы, которые озаглавил «Победа — это еще не все». В частности, отмечалось, что КНР может прибегнуть не к чисто силовым, а к гибридным стратегиям, таким как морская экономическая блокада Тайваня, массированные бомбардировки без наземного вторжения, захват в качестве новых плацдармов прибрежных тайваньских малых островков. Указывалось, что, даже потерпев поражение от американского военного участия, китайские силы на многие годы выведут из строя передовую тайваньскую экономику, нанесут ущерб инфраструктуре острова, а также массированный урон американскому флоту и ВВС. Констатировалось, что потери авиации США могут составить от 200 до 500 боевых самолетов, и что восстановление боевых возможностей займет до десятилетия, в то время как другие державы могут «воспользоваться американским ослаблением». В некоторых сценариях предполагалось неизбежное использование сторонами ядерных сил (тактических и средней дальности). Общим результатом обеих серий военных симуляций конфликта стали выводы об отсутствии гарантий победы американского оружия, большой неопределенности исхода и высокой цены военного столкновения для всех участников.

Американский институт мира (*U. S. Institute of Peace*) в своем анализе, озаглавленном «Китай не Россия, Тайвань не Украина»[28], обращает внимание на отсутствие у Китая, в отличие от России, практического опыта боевого применения своих вооруженных сил на протяжении многих десятилетий. Нет у Пекина и опыта проекции военной силы в другие регионы. Также отмечалось, что принципиальное политическое различие ситуаций

28 Scobell A., Stevenson-Yang L. China Is Not Russia, Taiwan Is Not Ukraine // United States Institute of Peace, 04.04.2022. URL: https://www.usip.org/publications/2022/03/china-not-russia-taiwan-not-ukraine.

в том, что Россия сознательно и открыто стремится перекроить устройство существующего миропорядка, а Китай прилагает большие усилия для создания собственного имиджа как конструктивного центра силы («первоклассной мировой державы» в китайской терминологии), продвигающего свои интересы посредством эволюционных, прежде всего, экономических макропроектов (типа «Пояс и путь» или экономическое проникновение в Африку), а не военных кампаний.

Несхожесть ситуаций и в том, что Украина быстро обрела коллективную поддержку со стороны западных стран, тогда как Тайвань дипломатически и политически не признан большинством государств, что затруднит создание протайваньской коалиции. США в гипотетической ситуации силового сценария придется защищать остров почти в одиночку, особенно если описанные выше планы создания антикитайской коалиции в АТР не материализуются.

Корейский «гордиев узел»

В застарелом узле противоречий между Северной и Южной Кореями также дает о себе знать присутствие одновременно американского и китайского факторов. Южная Корея сотрудничает с США в военной и внешнеполитической сферах, значительная часть южнокорейского общества, особенно молодежь, смотрят на Америку как на политико-культурный ориентир, но в то же время в экономической сфере Южная Корея в решающей мере зависит от рынка КНР. Для Северной Кореи КНР остается чуть ли не единственным торговым партнером и посредником, хотя в последнее время активизировались ее связи с Россией. Тем не менее, основной проблемой безопасности на Корейском полуострове остаются не отношения с Китаем и США, а неослабевающая напряженность между двумя Кореями, усугубленная ядерным статусом КНДР.

Обстановка на полуострове характеризуется прекращением начинавшегося в 2018–2019 гг. диалога на высшем уровне между КНДР и США о денуклеаризации Северной Кореи и очередным

сворачиванием межкорейского диалога о нормализации отношений. В 2022 г. Пхеньян произвел испытательные демонстративные пуски 70 ракет, от малой до межконтинентальной дальности — самый высокий показатель за все годы испытаний. В конце 2022 г. несколько северокорейских дронов произвели демонстративные полеты над Сеулом[29].

В такой обстановке в Южной Корее все громче звучат призывы к обретению собственного ядерного оружия, тем более что страна располагает необходимой инженерной базой и большими запасами ядерных материалов (РК производит на атомных электростанциях около трети растущей энергетической потребности и поддерживает развитую атомную промышленность)[30]. Президент Республики Корея Юн Сок Ёль, завершая брифинг МИД и Министерства обороны 11 января 2023 г., заявил, что «Южная Корея может вновь разместить тактическое ядерное оружие [американское — *Прим. авт.*] на своей территории или завести свое собственное ядерное оружие»[31]. Дальнейшее обострение ситуации обусловлено американскими планами возобновления базирования части тактического ядерного оружия США на территории Южной Кореи. Осуществленные в последнее время заходы трех стратегических атомных подводных лодок ВМС США в порты Южной Кореи расценены как опасный сигнал не только в Пхеньяне, но также в Пекине и в Москве.

После выхода США и России из Договора о ракетах средней и меньшей дальности (РСМД) российская сторона объявила мо-

---

29 Lee S.-H. South Korea and Emerging Strategic Risks in the Asia-Pacific // Asia-Pacific Leadership Network, 06.03.2023. P. 13. URL: https://www.apln.network/projects/asia-pacific-strategic-risks/south-korea-and-emerging-strategic-risks-in-the-asia-pacific.

30 Yang U. Is South Korea Going Nuclear? // The ASAN Institute for Policy Studies, 03.02.2023. URL: http://en.asaninst.org/contents/38north-is-south-korea-going-nuclear/.

31 Why South Korea Is Talking About Getting Its Own Nukes // The Economist, 19.01.2023. URL: https://www.economist.com/asia/2023/01/19/why-south-korea-is-talking-about-getting-its-own-nukes.

раторий на размещение таких ракет в Европе до тех пор, пока США будут воздерживаться от их развертывания на европейском театре. Однако Вашингтон уже подтвердил намерение разместить наземные ракеты средней дальности с обычными высокоточными боеголовками на американских базах предположительно, на островах Гуам и Окинава, откуда они будут способны достигать целей на территории Северной Кореи и КНР. Впрочем, такие ракеты могут быть переоснащены и ядерными боезарядами. В случае реализации этих планов, КНР и Россия, вероятно, ответят адекватным образом, что выльется в новый виток гонки ракетно-ядерных вооружений в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

◆ ◆ ◆

Взаимодействие России и Китая в продвижении многополярного миропорядка существенно влияет на тенденции политико-экономической и военно-политической кооперации и интеграции в Азии. Это во многом определит, пойдет ли развитие QUAD в направлении практической военно-политической интеграции, либо ограничится многофункциональным форматом экономико-технологической координации. В первом случае потребуется согласование совместного реагирования России и Китая на появление нового геополитического альянса макрорегионального масштаба, а во втором — нет.

Развитие в Азии противостоящих друг другу группировок стран в сфере безопасности в основном сосредоточено на вопросах контроля над акваториями, через которые проходит до 60% мирового морского экономического траффика. Традиционные европейские форматы сохранения военной стабильности (договоры об ограничении вооружений по категориям, инспекции и меры доверия и транспарентности) здесь малоприменимы. Тем не менее, Россия поддерживает дальнейшее развитие ШОС и БРИКС, Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА), Регионального форума АСЕАН (АРФ), т.е. многосторонних недискриминационных форматов, инклюзивных в отношении Китая и России, продвигает внедрение в практику отношений с азиатскими партнерами мер доверия и сотрудничества в военной сфере.

По мере обострения напряженности в отношениях США и Китая значимость взаимодействия с Москвой для Пекина будет расти. Китаю нужны союзники на евразийском континенте, и потому политические, экономические и военные отношения России и КНР будут углубляться. При этом формальный блоковый военно-политический союз России и КНР на данном этапе, судя по всему, не стоит в повестке дня внешнеполитических и оборонных стратегий Москвы и Пекина. Китай не хочет однозначно вовлекаться в украинский конфликт на российской стороне, а Россия не готова тратить военные и политические ресурсы на защиту китайских интересов в конфликтных ситуациях в Азии и АТР. К тому же, если в 1950-е годы союз двух держав имел четкое распределение ролей, то теперь в этом вопросе присутствует большая неопределенность. Селективной кооперации современных военно-политических связей России и Китая пока достаточно, чтобы подавать сигнал Вашингтону и странам региона, что помимо антикитайской коалиции, в АТР есть и дружественная Китаю группа стран, которая в грядущем миропорядке будет играть возрастающую роль.

Палестино-израильский конфликт и панорама Ближнего Востока

СТАНИСЛАВ ИВАНОВ — к.ист.н.; ведущий научный сотрудник Сектора по нераспространению и ограничению вооружений Отдела разоружения и урегулирования конфликтов ЦМБ ИМЭМО РАН.

Палестино-израильский конфликт следует рассматривать как важнейший аспект более широкого арабо-израильского конфликта, возникшего вследствие невыполнения Резолюции 181 Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН от 29 ноября 1947 г. «Будущее правительство Палестины». Резолюция предусматривала создание на бывшей подмандатной британской территории двух государств — арабского и еврейского — и выделение Иерусалима в особую международную зону под эгидой ООН. Как известно, Иерусалим — один из древнейших городов нашей цивилизации, первое упоминание о котором приводится в египетских источниках XIX–XVIII вв. до н.э. Здесь находятся святыни иудаизма, ислама и христианства, что делает его священным городом для последователей этих религий.

Истоки конфликта

Не вдаваясь в давнюю историю, следует заметить, что в Палестине наиболее остро проявились все недостатки внешней политики победителей Первой мировой войны — Великобритании и Франции, которые зачастую делили территорию бывшей Османской империи волюнтаристски, без учета традиций, национальных и конфессиональных особенностей народов, проживавших там веками и тысячелетиями. В итоге государственность ряда созданных неоколонизаторами арабских стран (Сирия, Ливан, Ирак, Ливия, Йемен, Судан) до сих пор переживает далеко не лучшие времена и сопровождается затяжными правительственными кризисами, вооруженными конфликтами и гражданскими войнами. В наиболее сложном положении оказались арабы-палестинцы, которые за прошедшие свыше ста лет после выхода из Османской империи так и не смогли создать своего общепризнанного государства.

Принятую в ноябре 1947 г. Резолюцию 181 ГА ООН еврейская община приняла полностью и без оговорок. Создание независимого Государства Израиль было провозглашено уже 14 мая 1948 г. Однако практически все арабские государства и арабское население самой Палестины категорически отвергли эту резолюцию. Лидеры арабских стран изначально были настроены непримиримо по отношению к еврейскому населению Палестины и появившемуся на карте Израилю. Египет и Иордания в дальнейшем предпочитали оккупировать и аннексировать палестинские территории под экстремистскими лозунгами наподобие «сбросим евреев в море».

23 января 1950 г. Кнессет (израильский парламент) провозгласил Иерусалим столицей Государства Израиль. Палестинцы, арабские страны, как и большая часть мирового сообщества, этого не признали. Несмотря на то, что Советский Союз стоял у истоков создания и признания Израиля, дальнейшие события показали, что Москва поддерживает арабские страны в их вооруженном противостоянии с еврейским государством. В значительной мере эту позицию СССР определила начавшаяся холодная война, расколовшая мир на два враждебных лагеря. Израиль опирался на помощь и поддержку Запада в строительстве государства и своих вооруженных сил. И без того напряженные советско-израильские отношения были окончательно разорваны 10 июня 1967 г. по инициативе Москвы в связи с началом арабо-израильской Шестидневной войны.

Восстановить дипломатические отношения между Израилем и СССР удалось лишь 18 октября 1991 г., за два месяца до распада Советского Союза. Россия, как правопреемник СССР, сохранила дипломатические отношения с Израилем после распада СССР и заметно их упрочила. С тех пор Москва старалась развивать свои отношения как с Израилем, так и с арабскими странами, поддерживая в то же время права палестинцев на создание своего государства.

По итогам арабо-израильских войн и вооруженных конфликтов Израиль смог значительно расширить свою территорию, в том числе и за счет освобождения палестинских земель от египетских и иорданских оккупантов. После войны 1967 г. Израиль установил контроль над Восточным Иерусалимом, значительной частью Западного берега реки Иордан (ЗБРИ), с 1967 по 2005 гг. оккупировал сектор Газа и даже создал там свои поселения.

В 1964 г. в Иерусалиме под эгидой Лиги арабских государств (ЛАГ) была создана Организация освобождения Палестины (ООП). В рамках ООП были образованы Палестинский национальный фонд и Армия освобождения Палестины, которая представляла собой регулярные палестинские подразделения в составе вооруженных сил Египта, Ирака и Сирии. До конца 1960-х годов деятельность ООП сводилась в основном к политическим декларациям и организационной работе. Она воспринималась рядовыми палестинцами как элитарная организация и не пользовалась в их среде большим авторитетом[1].

После поражения арабов в войне с Израилем в 1967 г. авторитет ООП был подорван еще сильнее. В 1969 г. ООП перешла под контроль остававшегося независимым от нее Палестинского движения сопротивления (ПДС). Его лидером был избран Ясир Арафат — глава движения ФАТХ[2]. Советский Союз оказывал финансовую, материальную и военную помощь палестинцам, включая обучение студентов в советских вузах и подготовку боевиков в специальных учебных центрах.

В 1974 г. ГА ООН подтвердила свою принципиальную позицию — палестинский народ имеет право на создание своего государства. Все последующие годы палестино-израильский конфликт оставался главным дестабилизирующим фактором на Ближнем Востоке, а многочисленные мирные инициативы мирового сообщества и отдельных стран на этом направлении не имели успеха.

1 Рассадин П.А. Организация освобождения Палестины // Большая российская энциклопедия 2004 — 2017. URL: https://old.bigenc.ru/world_history/text/2683309.

2 «Движение за освобождение Палестины», базовая фракция Организации освобождения Палестины, существует с 1956 г.

Поворотный момент арабо-израильского конфликта

Знаковым рубежом арабо-израильского противостояния можно считать подписанный в 1979 г. в Вашингтоне мирный договор между Израилем и Египтом. В 1994 г. аналогичный договор был заключен между Израилем и Иорданией, их отношения были нормализованы, территориальный спор между ними был улажен. Единый антиизраильский фронт арабов оказался прорван, наступила новая эра в отношениях между арабскими странами и Государством Израиль, которое дальновидно обменяло территориальные уступки на военно-политическую безопасность. Однако его прочность продолжала подвергаться испытаниям, прежде всего исходящим с сопредельных территорий.

15 ноября 1988 г. в Алжире на сессии Палестинского национального совета — высшего совещательного органа ООП — состоялось провозглашение Государства Палестина (ГП). Сегодня в его временной столице Рамалле на Западном берегу реки Иордан функционируют президент, правительство и парламент. ГП состоит из 16 провинций: 11 находятся на Западном берегу реки Иордан (ЗБРИ), 5 — в секторе Газа, который де-факто находится под управлением радикального палестинского исламистского движения ХАМАС[3]. Израиль и 54 государства — члена ООН не признали это государство и считают, что оно может получить свой международно-правовой статус лишь по итогам прямых израильско-палестинских переговоров. Можно все же считать, что Государство Палестина — частично признанное государство на Ближнем Востоке. Независимость Палестины признали 138 стран — членов ООН, Россия установила и поддерживает с Государством Палестина дипломатические отношения.

Сектором Газа называют территорию на восточном побережье Средиземного моря. Территория его небольшая — около

3 «Исламское движение сопротивления», существует с 1987 г.

50 км в длину и от 6 до 12 км в ширину (общая площадь 365 кв. км). Помимо морского побережья, сектор граничит с Израилем и Египтом. После Шестидневной войны 1967 г. сектор Газа был захвачен Израилем и находился под контролем этого государства 38 лет — вплоть до 2005 г., когда было положено начало переходному периоду самоуправления в этом секторе. Израиль вывел из него свои войска и эвакуировал все израильские поселения. Формально сектор Газа должен был управляться Палестинской национальной администрацией (ПНА)[4], но радикальная палестинская группировка ХАМАС вооруженным путем захватила там власть. С 2007 г. в секторе Газа свое правительство и силовые структуры. Группировку ХАМАС поддерживают Катар, Турция, Иран и ряд других мусульманских стран.

Израиль время от времени подвергался ракетным обстрелам и атакам со стороны сектора Газа: около миллиона жителей страны находятся в радиусе поражения ракет боевиков ХАМАС и запрещенной в РФ организации «Исламский джихад»[5]. В ответ Израиль наносил авиационные и ракетные удары по объектам террористов в секторе Газа. В декабре 2008 г. — январе 2009 г. Израиль провел против ХАМАС масштабную военную операцию «Литой свинец», которая сопровождалась многочисленными жертвами среди гражданского населения.

К настоящему времени общая численность населения Государства Палестина составляет около 5,5 млн. чел., в секторе Газа проживает около 2 млн. чел. — при весьма высоких темпах прироста населения. Число палестинских беженцев за рубежом — около 7 млн. В самом Израиле проживает около 1,5 млн. арабов. Таким образом, всего палестинских арабов около 14 млн. чел. Периодически на оккупированных Израилем территориях, границах с сектором Газа и ЗБРИ, а также в Восточном Иерусалиме происходили акции протеста и неповиновения палестинского населения, вспыхивали уличные беспорядки, осуществлялись теракты. Наиболее крупные массовые беспорядки палестинцев в 1987 и 2000 гг. получили название «интифад» (восстаний).

Небольшая часть трудоспособного населения палестинских анклавов занята в основном в сфере услуг и кустарных промыслов, остальные живут за счет дотаций международных организаций, ряда арабских и мусульманских стран. Сектор Газа получает из Израиля воду, электричество, топливо, продукты питания, медикаменты, предметы первой необходимости, стройматериалы и другие товары, значительная часть палестинцев работает в Израиле.

Одной из причин радикализации палестинцев в секторе Газа после вывода войск и эвакуации поселений израильтян из сектора в 2005 г. стало то, что не были заключены соответствующие соглашения с руководством ПНА и в этом регионе образовался политический вакуум. Претендентов на власть было два — ХАМАС и ФАТХ. Как известно, организация ХАМАС была создана в 1987 г. на базе отделения египетской организации «Братья-мусульмане» (запрещена в РФ), но позже официально от «братьев» открестилась. Израильское руководство вначале отнеслось к ней благосклонно, предположив, что новая организация будет заниматься исключительно гуманитарными вопросами, в отличие от военизированного крыла группировки ФАТХ. Однако спустя два года Израилю пришлось пересмотреть свои взгляды, объявить ХАМАС террористической организацией и запретить любую ее деятельность. Вместо решения гуманитарных вопросов новое движение провозгласило своей целью изгнание из Палестины израильских «оккупантов» и создание единого исламского государства на всей ее территории, в том числе и за счет земель Израиля. Для решения этой задачи боевики ХАМАС стали использо-

4 Палестинская национальная администрация (ПНА) была создана в 1994 г. в соответствии с базовыми соглашениями между Израилем и Организацией освобождения Палестины, подписанными 13 сентября 1993 г. в Осло (Норвегия)

5 «Харакат ал-Джихад ал-Ислами фи Филастин» — палестинская военизированная исламистская организация, ставящая своей целью создание независимого Палестинского исламского государства и уничтожение Израиля путем ведения «священной войны» — джихада. Основана в конце 1970-х годов палестинцами из суннитского движения «Братья-мусульмане».

вать как политические методы, так и партизанско-диверсионные (террористические).

В 2006 г. ХАМАС уверенно победил на муниципальных выборах в секторе Газа и создал там коалиционные органы местной власти, в которые вначале вошли представители обеих палестинских группировок. Аналогичной победой на выборах в общий палестинский законодательный совет (парламент) ХАМАС воспользоваться не смог ввиду последующего раскола в рядах палестинцев. В 2007 г. боевики ХАМАС силой захватили все административные здания сектора Газа, совершив таким образом военный переворот. С тех пор палестинские анклавы находятся под контролем противоборствующих группировок: ФАТХ правит на ЗБРИ, а ХАМАС — в Газе. Снабжение боевиков ХАМАС оружием и боеприпасами осуществляется контрабандным путем через туннели на границе с Египтом и с помощью плавсредств на Средиземноморском побережье.

Попытки международных посредников найти взаимоприемлемый вариант мирного решения палестинской проблемы успеха не имели. Согласно заявлению министра иностранных дел РФ С. В. Лаврова на заседании Совета Безопасности ООН по ситуации на Ближнем Востоке 25 апреля 2023 г. так называемый квартет по ближневосточному урегулированию (Россия, США, ООН, Евросоюз) пал жертвой проводимых Вашингтоном и ЕС деструктивных действий. По словам главы МИД РФ, западные партнеры пытаются «подменить реальный мир некими экономическими полумерами и продвинуть арабо-израильскую нормализацию»[6].

Российское же руководство придерживается линии на всеобъемлющее ближневосточное урегулирование на всех трех треках (палестинском, ливанском и сирийском). При этом нужно восстановить международный статус Иерусалима в соответствии с рекомендациями ООН. Лидеры ПНА также считают, что Восточный Иерусалим должен быть столицей Государства Палестина, а Западный Иерусалим — столицей Израиля, и каждое из государств должны иметь суверенитет над соответствующей частью города со своим собственным муниципальным управлением.

6 Лавров заявил, что ближневосточный «квартет» пал жертвой деструктивных действий США и ЕС // ТАСС, 25.04.2023. URL: https://tass.ru/politika/17607143.

Новый кризис и его региональный резонанс

Массированный ракетный обстрел территории Израиля со стороны сектора Газа, а также вторжение боевиков ХАМАС и «Исламского джихада» в приграничные районы на юге страны утром 7 октября 2023 года (операция «Потоп „Аль-Акса“»), и ответные действия вооруженных сил Израиля обернулись очередной масштабной трагедией для израильтян и палестинцев, с обеих сторон конфликта погибло только в первые дни в общей сложности свыше 5 тыс. человек. Израиль не только предпринял масштабную военную операцию против ХАМАС под кодовым названием «Железные мечи», но и организовал жесткую блокаду сектора Газа. Прекращены со стороны Израиля подача в сектор электроэнергии, топлива, воды, медикаментов, продовольствия, других товаров. ВВС и ракетные войска Израиля наносят планомерные удары по позициям и объектам ХАМАС в Газе.

Объявлено о плане наземной военной операции ЦАХАЛ в Газе, что приведет к еще большим человеческим жертвам среди мирного населения и гуманитарной катастрофе. Боевики, в свою очередь, препятствуют эвакуации своих сограждан в Египет и более безопасные районы сектора, размещают командные пункты, оружие и боеприпасы в жилых зданиях, мечетях, школах и больницах. Таким образом, они прикрываются «живым щитом», состоящим не только из захваченных в плен заложников-израильтян и иностранцев (свыше 200 человек), но и из мирного населения сектора Газа.

Сложившееся положение вокруг сектора Газа все больше напоминает, говоря шахматным языком, цугцванг, когда любое новое решение или движение сторон лишь ухудшает ситуацию. ООН и ряд стран призывают Израиль вернуться к границам 1967 г., т.е. к ситуации до начала Шестидневной войны. В то время Египет

и Иордания в течение почти 20 лет оккупировали палестинские территории. Даже если предположить гипотетический уход с этих земель Израиля, то арабские страны вряд ли решатся вновь заполучить в свой состав эти взрывоопасные районы. Израиль в свое время уже предлагал Египту забрать себе сектор Газа. Но 110-миллионному Египту и так сложно бороться с нищетой, бедностью и терроризмом, там достаточно своих радикальных исламистских группировок наподобие «Братьев-мусульман», а еще ХАМАС и «Исламский джихад» ему не нужен.

Иордания в свое время приняла основную массу палестинских беженцев, которые составляют до 70% населения страны. Иорданцы по своему происхождению — бедуины из пустынных кланов, правит ими династия, приглашенная из Саудовской Аравии. Основная же масса палестинцев — потомки арабов-земледельцев, у них другая культура, традиции и даже язык. Присоединение к Иордании ЗБРИ будет означать превращение страны из Хашимитского Королевства в Палестинское Государство.

Неудивительно, что от присоединения палестинских территорий теперь воздерживается каждая из соседних арабских стран — им не нужны новые внутренние катаклизмы и проблемы в отношениях с Израилем. К тому же, общая тенденция к нормализации отношений арабских стран с Израилем сохраняется. Примеру Египта и Иордании с 2020 г. последовали ОАЭ, Бахрейн, Марокко, Судан. Накануне событий 7 октября 2023 г. сообщалось и о контактах представителей Эр-Рияда с Иерусалимом. Не исключено, что важнейшая причина нападения на Израиль заключалась в том, что радикальные арабские и исламистские силы хотели сорвать дальнейший процесс признания Израиля арабскими странами и нормализацию общей ситуации на Ближнем Востоке, что лишило бы их влияния и финансовых вливаний [7].

7 Иванов С.М. Палестино-израильский конфликт: причины, что ожидать? // Аргументы недели, 18.10.2023. URL: https://argumenti.ru/opinion/2023/10/862100.

Арабские радикальные группировки после 7 октября неоднократно объявляли «День гнева» и призывали к повсеместным атакам на израильтян. В ряде стран их призывы нашли свои отклики, и «арабская улица» забурлила. Так, египетский полицейский в Александрии застрелил двух израильских туристов и одного гражданина Египта[8]. Не случайно власти Израиля призвали своих граждан не посещать страны Ближнего Востока и некоторые мусульманские государства, а также покинуть Египет и Иорданию[9]. Израиль также принял решение отозвать всех своих дипломатов из Турции, включая посла.

Антиизраильские митинги, демонстрации, нападения на израильские представительства и отдельных граждан имеют место не только на Ближнем Востоке, но даже в США и странах Европы. Так, в американском Детройте жестоко расправились с религиозным лидером еврейской общины города, женщиной-раввином Самантой Уолл[10]. Во Франции мужчина с ножом совершил нападение на сотрудников лицея в городе Аррас, в ходе атаки он прокричал «Аллах Акбар!». Один человек погиб, еще трое получили ранения[11].

Вместе с тем, ХАМАС вряд ли может рассчитывать на открытие новых фронтов противостояния Израилю как со стороны арабов внутри этого государства (1,5 млн. чел), так и палестинцев с ЗБРИ или из Ливана и Сирии. Пока наиболее ощутимы-

8 В Александрии полицейский застрелил двух израильтян и египтянина // Ведомости, 08.10.2023.URL: https://www.vedomosti.ru/society/news/2023/10/08/999412-politseiskii-zastrelil-dvuh-izrailtyan-i-egiptyanina.

9 Израиль призвал своих граждан срочно покинуть две соседние страны // РБК, 21.10.2023. URL: https://www.rbc.ru/politics/21/10/2023/653379439a7947b93d5f2500.

10 Шестак П. В Детройте зарезали женщину-раввина: как это связано с войной в Израиле // News.Ru, 22.10.2023. URL: https://news.ru/usa/v-detrojte-zarezali-zhenshinu-ravvina-komu-ona-mogla-pomeshat/.

11 СМИ раскрыли подробности о нападении на школу во французском Аррасе // РИА Новости, 15.10.2023. URL: https://ria.ru/20231015/france-1902937978.html.

ми для Израиля ударами извне стали минометно-ракетные обстрелы его территории боевиками проиранской группировки «Хизбалла» со стороны Ливана. Израиль в ответ неоднократно наносил упреждающие удары по аэропортам Дамаска и Алеппо, складам с боеприпасами и другим военным объектам «Хизбаллы» в Ливане и Сирии.

Открытое вмешательство в конфликт с Израилем армий Ливана и Сирии маловероятно, поскольку в этих странах сохраняется крайне нестабильная внутриполитическая обстановка и любое вооруженное столкновение с Израилем может привести к новому кризису и распаду этих государств. Иран также предпочитает действовать против Израиля руками своих прокси-сил в лице ХАМАС и «Хизбаллы», избегая прямой конфронтации с Израилем как региональной ракетно-ядерной державой и опасаясь ударов возмездия со стороны США.

Проводимые властями Израиля и ЦАХАЛ подготовительные мероприятия и их заявления свидетельствуют о намерениях продолжить наземную военную операцию непосредственно в секторе Газа. На экспертном уровне есть понимание, что разгром боевиков ХАМАС не будет означать решения палестинской проблемы. Остаются лидеры радикальных палестинских группировок и их спонсоры за рубежом. Палестинская молодежь в секторе Газа и на ЗБРИ, беженцы в Ливане, Иордании и других арабских странах находится под влиянием идеологических догм и пропаганды движения ХАМАС и родственных ему группировок. Демографический фактор также складывается не в пользу Израиля, его арабское население и население в палестинских анклавах растет опережающими темпами. Пик миграции евреев в Израиль со всего мира уже пройден, наблюдается обратный процесс, когда часть репатриантов переезжает из Израиля на постоянное жительство в США и страны ЕС.

В складывающихся условиях властям Израиля было бы целесообразно активизировать диалог с умеренным крылом палестинского национального движения в лице его лидера Махмуда Аббаса, создать условия для полноценного признания Государства Палестина со столицей в Восточном Иерусалиме, одновременно расширить круг арабских стран — сторонников мирного решения палестинской проблемы и ухода от конфронтации с Израилем. Желательно как можно скорее реанимировать весь процесс ближневосточного урегулирования с возобновлением диалога с ливанскими и сирийскими властями по поиску взаимоприемлемых вариантов разрешения застарелых территориальных споров (Голанские высоты и «фермы Шебаа»). Заключение мирных договоров Израиля с Государством Палестина, Ливаном и Сирией могло бы кардинально укрепить стабильность на Ближнем Востоке.

Отношение внешних игроков к новому конфликту

Неарабские страны, вовлеченные в палестино-израильский конфликт и ближневосточное урегулирование, условно можно разделить на три группы: сторонники Израиля, сторонники палестинцев и нейтральные государства.

События 7 октября еще раз показали, что Израиль безоговорочно поддерживают США, которые считают Иерусалим своим стратегическим союзником на Ближнем Востоке, страны Евросоюза, Грузия, Украина. Действия боевиков ХАМАС решительно осудили президент Франции Эммануэль Макрон, глава Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен, глава МИД Великобритании Джеймс Кэлверли, министр иностранных дел Германии Анналена Бербок, ее итальянский коллега Антонио Тайни и премьер-министр Венгрии Виктор Орбан. 17–18 октября Иерусалим посетили с визитами солидарности канцлер Германии Олаф Шольц, президент США Джо Байден, президент Франции Эммануэль Макрон. Попытка Байдена провести 18 октября в столице Иордании Амман саммит с участием глав Египта, Иордании и палестинского лидера Махмуда Аббаса сорвалась из-за провокационного взрыва в баптистской больнице «Аль-Ахли» в секторе Газа. По версии ХАМАС удар был нанесен с израильского самолета, Израиль же

утверждает, что в больницу попала ракета, неудачно запущенная палестинской группировкой «Исламский джихад»[12].

Ряд государств заняли нейтральную позицию в этом конфликте, призвав обе стороны к взаимной сдержанности и немедленному прекращению боевых действий. Вместе с тем, некоторые страны поддержали ХАМАС и назвали первопричиной очередной вспышки насилия вокруг сектора Газа игнорирование Израилем соответствующих резолюций ГА и СБ ООН по палестинскому вопросу и статусу Восточного Иерусалима. В числе таких государств Афганистан, Венесуэла, Джибути, Иран, Турция, Малайзия, ЮАР.

Наиболее вовлеченными в нынешний палестино-израильский конфликт неарабскими странами можно считать Иран и Турцию. Иранское руководство, с одной стороны, отрицает какую-либо причастность к нападению на Израиль, с другой же безоговорочно поддерживает действия ХАМАС и всячески осуждает Израиль. Глава МИД Ирана Х. А. Абдоллахиан призвал ввести эмбарго на продажу нефти Израилю, а также провести суд над ним при помощи Секретариата Организации исламского сотрудничества (ОИС) за «военные преступления Израиля» против палестинского народа в секторе Газа[13].

Также сообщается, что Х. А. Абдоллахиан встретился в Бейруте со специальным координатором ООН по ближневосточному мирному процессу Тором Веннесландом, который призвал главу МИД Ирана помочь предотвратить расширение палестино-израильского конфликта. Абдоллахиан в ответ подчеркнул, что Тегеран не хочет перерастания конфликта в региональную войну и намерен попытаться освободить мирных жителей, находящихся

12 «Исламский джихад» отреагировал на обвинения Израиля в ударе по больнице в Газе // Лента.Ру, 18.10.2023. URL: https://lenta.ru/news/2023/10/18/islamskiy-dzhihad-otreagiroval-na-obvineniya-izrailya-v-udare-po-bolnitse-v-gaze/.

13 В Иране призвали провести суд над Израилем за военные преступления в Газе // РИА Новости, 18.10.2023. URL: https://ria.ru/20231018/prestupleniya-1903612759.html.

в заложниках у ХАМАС. При этом он указал, что у Ирана есть свои красные линии. По словам министра, если израильская военная операция продолжится и еврейское государство предпримет наземную операцию в Газе, Иран будет вынужден ответить. Якобы Веннесланд сообщил об этом в штаб-квартиру ООН и позвонил руководителю Совета национальной безопасности Израиля Цахи Ханегби, а также другим должностным лицам Государства Израиль высокого ранга, передав им послание Тегерана[14].

Если непосредственная причастность Ирана к операции «Потоп „Аль-Акса“» подтверждений не находит, то факт сотрудничества иранских властей с ХАМАС общеизвестен. Представители ХАМАС сами не раз заявляли, что Иран оказывает движению заметную поддержку. Еще в 2012 г. член политбюро ХАМАС Иззат ар-Решек говорил, что Тегеран является основным спонсором группировки в секторе Газа. В 2021 г. британское издание *The Telegraph* подтверждало эту информацию, рассказывая о многомиллионных иранских траншах и приводя цитату представителя движения в Ливане, что «Иран — единственная страна, которая поддерживает сопротивление деньгами и оружием». В том же году глава политбюро ХАМАС Исмаил Хания признал факт получения финансовой и военно-технической помощи от Ирана. «Наши отношения с Ираном являются стратегическими и составляют очень важную опору проекта сопротивления. Не секрет, что Иран оказывает политическую, материальную, военную и техническую поддержку сопротивлению в Палестине». Не раз происходили случаи, когда израильские военные перехватывали идущие в сектор Газа суда с оружием, предназначенным местным группировкам[15].

Вторым крупным игроком, поддерживающим ХАМАС, является Турция. И если шиитский Иран помогает ХАМАС, пре-

14 СМИ: Иран предостерег Израиль через ООН от наземной операции в Газе // ТАСС, 14.10.2023. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/19015967.

15 Захаров М. Дружба тайная и явная. Какую поддержку ХАМАС получает от Ирана // Регнум, 09.10.2023. URL: https://regnum.ru/article/3838014.

жде всего, как противник Израиля, то правящая в Турции Партия справедливости и развития относится к исламистским суннитским движениям, идеологически тесно связанным с организацией «Братья-мусульмане» и вышедшим из нее ХАМАС. В историю вошла провокационная затея турецких властей с направлением к побережью сектора Газа в мае 2010 г. так называемой «Флотилии свободы», которая должна была прорвать израильскую и египетскую морскую блокаду сектора. Гибель в результате стычки израильских «коммандос» с «активистами» на борту флагмана девяти турецких граждан и ранения нескольких десятков человек с обеих сторон привели к длительному охлаждению в турецко-израильских отношениях, а позже и к разрыву дипломатических отношений. Эрдоган называл Израиль «государством-оккупантом» и «государством-террористом»[16], а в израильском Минобороны обвиняли Анкару в приобретении нефти у «Исламского государства» (признано террористическим и запрещено в России). Уже после восстановления дипломатических отношений между этими двумя странами в 2022 г. в полном объеме израильское руководство неоднократно обращалось к Анкаре с просьбой закрыть представительство ХАМАС в Стамбуле и перестать оказывать помощь функционерам этой организации.

Реагируя на события 7 октября, Реджеп Эрдоган в телефонном разговоре с президентом Израиля попросил его руководствоваться «здравым смыслом» и не обострять ситуацию в регионе. По словам президента Турции, любой шаг, который может нанести коллективный и неизбирательный ущерб жителям Газы, еще больше усилит страдания и спираль насилия[17]. Также Эрдоган

16 Президент Турции назвал Израиль «государством-террористом» // РБК, 10.12.2017. URL: https://www.rbc.ru/politics/10/12/2017/5a2d40439a79476b2b589f1d.

17 Эрдоган провел переговоры с президентами Израиля и Палестины // КоммерсантЪ, 09.10.2023. URL: https://www.kommersant.ru/doc/6266476.

заявил, что игнорирующий права палестинцев подход Израиля опасен для израильского народа. Он подчеркнул, что мир в регионе не будет достигнут без создания независимого государства Палестина со столицей в Иерусалиме. В то же время турецкий лидер провел интенсивные телефонные переговоры и с другими главами заинтересованных государств и предложил свои посреднические услуги в снижении напряженности вокруг сектора Газа. Обращает на себя внимание, что на этот раз Анкара предпочла воздержаться от воинственной риторики в поддержку ХАМАС.

Россия изначально выступала за справедливое решение палестинской проблемы и комплексное ближневосточное урегулирование на всех трех треках (палестинском, сирийском, ливанском) в соответствии с резолюциями ООН. В Москве считают, что всеобъемлющее арабо-израильское урегулирование должно предусматривать вывод израильских войск с оккупированных территорий, осуществление национальных прав палестинцев, включая право на самоопределение и создание собственного государства, справедливое решение проблемы беженцев, обеспечение равной и устойчивой безопасности всех государств региона и населяющих их народов — как арабов, так и евреев. В 2002 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ приветствовала принятие Советом Безопасности ООН Резолюции 1397 (2002), подтверждающей государственность Палестины, а также необходимость сосуществования Палестины и Израиля в рамках признанных границ. Еще СССР в 1988 г. признал провозглашение Государства Палестина, а в 1989 г. было принято решение о преобразовании палестинского представительства в Москве в посольство с повышением статуса руководителя миссии до уровня чрезвычайного и полномочного посла. Россия как правопреемник СССР этот статус сохранила.

В постановлении правительства РФ «О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Государством Палестина о культурном и научном сотрудничестве» отмечается, что «Российская Федерация и Государство Палестина, желая укреплять дружбу и взаимопонимание между российским и палестинским народами, признают важность взаимного ознакомления с куль-

турным наследием друг друга, а также исходят из стремления дальше развивать культурные связи и содействовать научному сотрудничеству»[18]. РФ считает, что палестинский народ имеет право на самоопределение без внешнего вмешательства, а также право на национальную независимость и суверенитет. В том числе речь идет о праве на возвращение беженцев на исконные территории, откуда они были перемещены и изгнаны.

После событий 7 октября 2023 г. Россия в своем проекте резолюции предложила СБ ООН призвать к немедленному перемирию на Ближнем Востоке, обеспечить доставку гуманитарной помощи и условия для эвакуации мирных жителей с территорий проведения военных действий. Кроме того, РФ осудила проявление насилия против гражданских лиц и акты терроризма, а также призвала конфликтующие стороны освободить заложников. Голосование в СБ ООН по российскому проекту гуманитарной резолюции с призывом к прекращению огня в зоне конфликта между Палестиной и Израилем продемонстрировало серьезный раскол Совета Безопасности. За проект резолюции голосовали Россия, Китай, ОАЭ, Габон и Мозамбик. Албания, Бразилия, Гана, Мальта, Швейцария и Эквадор воздержались от голосования, а против российской резолюции выступили США, Великобритания, Франция и Япония. Таким образом, резолюция не набрала необходимого количества голосов[19].

18 О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Государством Палестина о культурном и научном сотрудничестве. Постановление Правительства Российской Федерации № 345 от 19 апреля 1994 г. // Официальный интернет-портал правовой информации, [б.д.]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102029617&bpa=cd00000&bpas=cd00000&intelsearch=%CE+%F1%F0%E5%E4%F1%F2%E2%E0%F5+%EC%E0%F1%F1%EE%E2%EE%E9+%E8%ED%F4%EE%F0%EC%E0%F6%E8%E8++&firstDoc=1.

19 Небензя дал оценку отказу СБ ООН принять российскую резолюцию по Палестине // Газета.Ру, 17.10.2023, URL: https://www.gazeta.ru/politics/news/2023/10/17/21516967.shtml.

Позиция Китая по событиям вокруг Израиля после 7 октября весьма близка российской. Пекин призывает стороны палестино-израильского конфликта сохранять сдержанность и немедленно прекратить огонь. «Китай глубоко обеспокоен нынешним усилением напряженности и насилия между Палестиной и Израилем и призывает все заинтересованные стороны сохранять спокойствие и сдержанность, немедленно прекратить огонь, защитить гражданское население и предотвратить дальнейшее ухудшение ситуации», — заявили в китайском внешнеполитическом ведомстве. В МИД КНР также добавили, что повторяющиеся конфликты между Палестиной и Израилем демонстрируют стагнацию и неустойчивость мирного процесса. Способом разрешения конфликта там назвали реализацию «решения о двух государствах и создание независимого палестинского государства»[20].

27 октября 2023 г. ГА ООН все же приняла вариант резолюции, внесенной арабскими странами, в которой содержится призыв к немедленному прекращению огня между Израилем и ХАМАС. Документ поддержали 120 стран, против высказались 14 государств, 45 воздержались. При этом ГА ООН отклонила предложенную Канадой поправку с осуждением террористических атак ХАМАС против Израиля.

В тексте принятой резолюции содержится также призыв к «немедленному, прочному и устойчивому гуманитарному перемирию, ведущему к прекращению военных действий», созданию гуманитарных коридоров для облегчения поставки гуманитарной помощи в Газу, обеспечению беспрепятственного доступа в анклав услуг и товаров первой необходимости, включая воду, продовольствие, медикаменты, топливо и электроэнергию. Резолюция предусматривает исключение «любых попыток принудительного перемещения палестинского гражданского населения»,

20 Китай призвал Израиль и Палестину немедленно прекратить огонь // Известия, 08.10.2023. URL: https://iz.ru/1585911/2023-10-08/kitai-prizval-izrail-i-palestinu-nemedlenno-prekratit-ogon.

а также призывает отменить распоряжение Израиля переместить мирных жителей из северной части сектора Газа на юг.

◆ ◆ ◆

Таким образом, нерешенность палестинской проблемы и сохраняющиеся территориальные споры Израиля с Сирией и Ливаном остаются наиболее серьезной угрозой безопасности на Ближнем Востоке. Вовлечение в этот конфликт ряда арабских и мусульманских стран, в том числе региональных держав (Ирана и Турции), и союзнические отношения Израиля с США и Западом создают предпосылки для эскалации конфликта.

Это опасность усугубляется общепризнанным наличием ядерного оружия у Израиля и готовностью Вашингтона поддержать Иерусалим военным путем в случае его военного конфликта с Ираном. Не менее опасна и активизация деятельности антиизраильских исламистских группировок (ХАМАС, «Хизбалла», «Исламский джихад»), получение ими доступа к современным видам вооружений (дроны, ракеты, ПЗРК, ПТРК и т.п.).

Исключительно важно, что в отличие от ситуации последних тридцати лет, нынешняя внешняя среда крайне неблагоприятна для перспектив очередного мирного урегулирования на Ближнем Востоке. Острая конфронтация между Россией и США/НАТО вокруг кризиса на Украине, а также рост напряженности в отношениях Китая с Соединенными Штатами и их союзниками накладываются на новый конфликт на Ближнем Востоке и мешают эффективному взаимодействию великих держав в поисках мирного решения проблемы. Резко ограничена роль институтов ООН и других международных организаций по урегулированию палестино-израильского конфликта. Вместо площадки сотрудничества великих держав, что имело место в последние десятилетия, он стал еще одним источником возможной эскалации кризиса вплоть до уровня глобальной войны как в 1950–1970-е годы.

Заключение

Представленный в «Стратегическом обзоре 2023» анализ различных аспектов международной безопасности позволил авторам придти к ряду значимых выводов.

По теме стратегической стабильности высказано суждение, что после приостановки действия Договора СНВ-3 в феврале 2023 г. предотвратить окончательный распад режимов контроля над ядерными вооружениями[1] и остановить сползание к военно-политическому хаосу можно только в случае отхода Запада и России от конфронтации при условии отказа НАТО от курса на «стратегическое поражение» России. Тогда будут сняты политические причины приостановки участия России в Договоре СНВ-3. Расширение круга участников процесса ограничения ядерных вооружений и увеличение диапазона охваченных процессом систем оружия возможно лишь на следующих этапах переговоров по стратегической стабильности, прерванных в феврале 2023 г.

Китай нацелен на достижение ядерного потенциала, сопоставимого с обоими лидерами ядерного клуба (Россией и США), и во все возрастающей степени рассматривает такой потенциал

1 Например, договоров о запрещении испытаний ядерного оружия и о нераспространении ядерного оружия, о его невыводе в космос и неразмещении на дне морей и океанов, сохранении безъядерных зон в разных регионах планеты.

как важное подкрепление своих глобальных проектов. Необходимость в новых стратегических силах обосновывается уже не задачей сдерживания ядерного нападения на Китай, а стремлением ограничить возможности противника по вмешательству в региональные конфликты, такие как тайваньский. Китай формально сохраняет приверженность принципу неприменения ядерного оружия первым, но этот принцип все чаще подвергается сомнению со стороны авторитетных китайских экспертов

Ввиду возрастания кибернетических угроз космической деятельности, предлагается приступить к адаптации существующего космического права к современным реалиям — в частности, к формированию норм, правил и принципов ответственного поведения государств, которые должны быть выработаны специальной Группой правительственных экспертов ООН. Эти нормы призваны способствовать снижению напряженности в космосе, а в перспективе стать базой обновления космического права и разработки юридически обязывающих документов по космической безопасности, включая в качестве важного аспекта исключение агрессивного кибервоздействия на космические аппараты.

Для восстановления европейской безопасности после мирного урегулирования украинского конфликта потребуются многосторонние усилия, прежде всего, в части отношений России со странами Запада. Начать целесообразно с возрождения предсказуемости военной деятельности, мер укрепления доверия, создания механизма предотвращения инцидентов в Европе и окружающих морях. Этой цели могло бы служить возобновление встреч высокопоставленных военных России и НАТО для разъяснения действий сторон и снятия взаимных озабоченностей в военной сфере. В более отдаленной перспективе необходима договорно-правовая реализация предложенного Россией моратория на развертывание в Европе ракет средней дальности наземного базирования РФ и США/НАТО. В более отдаленной перспективе придется выстраивать новый режим контроля над обычными вооружениями в Европе (ЮВЕ), включая расширение его охвата (например, на оперативно-тактические ракеты и беспилотники).

В Азиатско-Тихоокеанском регионе противостоящие друг другу группировки стран (кроме двух Корей) сосредоточены на контроле над акваториями, и потому традиционные европейские форматы военной стабильности (ограничение вооружений по категориям, меры доверия и транспарентности) здесь не подходят. Более перспективны многосторонние форматы, инклюзивные в отношении Китая и России, внедряющие в практику взаимодействия азиатских партнеров меры сотрудничества в военной сфере. В случае дальнейшего роста напряженности в отношениях США и Китая, для Пекина будет расти значимость контактов с Москвой. При этом формальный военно-политический союз России и КНР на данном этапе, судя по всему, не стоит в повестке дня отношений двух держав. Селективная кооперация военно-политических связей России и Китая пока достаточна, чтобы укреплять в Азии группу стран, которая в грядущем миропорядке будет играть возрастающую роль.

По поводу нового ближневосточного кризиса отмечается, что наземная военная операция Израиля в секторе Газа и даже разгром боевиков ХАМАС не будет решением палестинской проблемы. Остаются лидеры радикальных исламистских группировок и их спонсоры за рубежом, палестинская молодежь находится под влиянием экстремистской идеологии, демографический фактор складывается не в пользу Израиля, миграционный приток евреев в Израиль сменился их переездом на постоянное жительство в США и страны ЕС. Для долговременного урегулирования нужен диалог Израиля с умеренным крылом палестинского национального движения, полноценное признание Государства Палестина, заключение мирных договоров Израиля с Саудовской Аравией, Ливаном и Сирией. Этому способствовало бы восстановление сотрудничества великих держав в институтах ООН и других международных организациях по урегулированию палестино-израильского конфликта.

При всей драматичности внезапного ближневосточного кризиса, проведенное в «Обзоре» исследование подтверждает, что в 2023 г. самым опасным был масштабный вооруженный конфликт на Украине и вокруг нее. Он в наибольшей мере создавал

угрозу эскалации к глобальной ядерной войне, сопровождался разрушением договоров по контролю над вооружениями и интенсификацией военного соперничества по расширяющемуся диапазону вооружений и военных технологий.

Исходя из этого, первоочередной задачей является прекращение огня на Украине (включая удары вглубь территории Украины и России) и после этого начало переговоров о мирном урегулировании конфликта. Это позволит вести более широкий диалог об отходе от всеобъемлющей конфронтации России и НАТО в Европе, о восстановлении системы неделимой европейской безопасности, создаст благоприятные условия для смягчения напряженности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, на Ближнем и Среднем Востоке и в других регионах мира.

Начало мирного процесса на Украине устранило бы препятствия для восстановления Договора СНВ-3 и начала переговоров России и США о стратегической стабильности, включая следующий Договор СНВ на период после 2026 г. Реставрация несущей опоры контроля над вооружениями позволит перейти к расширению диалога на другие виды вооружений и разрушительных технологий, поэтапно вовлечь в процесс третьи ядерные державы, укрепить режимы нераспространения оружия массового уничтожения.

Introduction

The *Strategic Review 2023* is the first issue of a new periodical within the framework of a joint project of the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS) and the Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University).

This issue offers readers a detailed analysis of the main developments and trends in 2023 and the immediately preceding period in the areas of international conflicts, military strategies and programs, and arms control. For a number of objective reasons, the first edition of the *Review* covers a limited range of topics and regions at the center of international security issues. The primary object of study is the problems that the authors considered most important and that directly affect Russian national security.

These include issues of strategic stability, the suspension of the New START Treaty and the conditions for its full reinstatement, and the possibility of future expansion of the strategic dialog to other weapon systems and third nuclear powers.

Particular attention is paid to a comprehensive analysis of military strategy and arms programs of China, which is a key subject of military and political trends and scenarios of developments not only in the Asia-Pacific region, but also on a global scale.

The *Review* also explores a quite new aspect of strategic stability related to the danger of aggressive cyberattacks on the space control

and information support systems of the strategic forces of the leading nuclear powers.

The new confrontation between Russia and NATO in Europe, the evolution of the Alliance's strategic concepts and military activities, the expansion of arms supplies to Ukraine, and the consequences of this policy for European security are examined in detail. The somewhat less explosive but more multifaceted panorama of conflicts and military rivalry in the Asia-Pacific region is also the subject of the presented study.

Attention is paid to the new explosion of violence in the Middle East, which began in October 2023. It is suggested that its cause, in addition to the unresolved problem of Palestinian statehood, was the West's attempts to replace the work of the Middle East Quartet on settlement with half-measures for Arab-Israeli normalization. Against this background, the impetus for the attack was the desire of Islamist radicals to disrupt the further process of recognition of Israel by Arab countries, which could deprive them of influence and financial assistance.

The relevance of the problems discussed here is due to the current — unprecedented since the end of the World War II — aggravation of international tensions, the spread of regional conflicts, the growing threat of their escalation to nuclear war and the avalanche-like collapse of the arms control system and regimes. The search for ways to reduce international tensions, resolve conflicts and restore arms control is therefore of paramount importance.

Strategic stability

ALEXEI ARBATOV — **Doctor of Sciences (History); Academician of the Russian Academy of Sciences (RAS); Director of the Center for International Security, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO RAS).**

In the sphere of strategic stability, the 2023 symbolic event was the "suspension" of Russian participation in the Treaty of Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (New START, also known in Russia as DSNV, or SNV-3)[1]. Russian President Vladimir Putin said that in his annual Address to the Federal Assembly on February 21: "I am compelled to announce today that Russia is suspending its membership in the New START Treaty. To reiterate, we are not withdrawing from the Treaty, but rather suspending our participation."[2]

Withdrawal From the New START Treaty

Undoubtedly, this was a landmark move by Moscow, the first in the history of bilateral strategic relations with Washington. Its importance is all the greater because Russia's policy in this aspect differs from that of the United States, for which such actions are not extraordinary. As is known, in 1979 the U.S. refused to ratify the SALT II Treaty (signed after seven years of grueling negotiations), after 1996 and to this day have not ratified the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT), in 2002 denounced the ABM Treaty, in 2018 withdrew from the multilateral agreement on Iranian nuclear program (Joint Comprehensive Plan of Action, or JCPOA), in 2019 denounced the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF Treaty), and in 2020 the Open Skies Treaty (OST) suffered the same fate.

As a rule, following its own legal paradigm in such acts, the U.S. denounces international treaties after long and open debates, following

1 Dogovor mezhdu Rossiiskoi Federatsiei i Soedinennymi Shtatami Ameriki o merakh po dal'neishemu sokrashcheniyu i ogranicheniyu strategicheskikh nastupatel'nykh vooruzhenii [The Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms] // President of Russia, 08.04.2010. URL: http://kremlin.ru/supplement/512.

2 Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu [Presidential Address to Federal Assembly] // President of Russia, 21.02.2023. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565.

their provisions, namely the articles on the right of withdrawal included in such agreements, if one or the other party "decides that extraordinary events related to the subject matter of this Treaty have jeopardized its supreme interests."[3] The withdrawal is made with legally recorded advance notice to the other party (usually 3 or 6 months' notice).

In line with a different legal tradition, Russia took a different path. By adopting the decision in a closed format, it did not formally denounce the New START Treaty under Article XIV.3, but "suspended participation" in the Treaty. Similarly, Russia suspended its participation in the multilateral Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE Treaty) in 2007, and in 2015 it "fully suspended" its participation in it[4]. It was only in 2023 that it finally denounced the Treaty. Various explanations can be offered for this practice, but it is clear that the future fate of the New START now does not inspire optimism, nor does the future of the entire arms control process and regimes[5].

For its part, the U. S. State Department reacted to the situation with the New START Treaty as follows: "Russia's claimed suspension of the New START Treaty is legally invalid. As a result, Russia remains

3 Dogovor mezhdu… Op. cit. Article XIV.3.

4 Zayavlenie rukovoditelya Delegatsii Rossiiskoi Federatsii na peregovorakh v Vene po voprosam voennoi bezopasnosti i kontrolya nad vooruzheniyami A. Yu. Mazura na plenarnom zasedanii Sovmestnoi konsul'tativnoi gruppy po Dogovoru ob obychnykh vooruzhennykh silakh v Evrope, Vena, 10 marta 2015 goda [Statement by the Chief of the Delegation of the Russian Federation to the Negotiations in Vienna on Issues of Military Security and Arms Control A. Yu. Mazur at the Plenary Meeting of the Joint Consultative Group for the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Vienna, 10 March 2015] // Russian Ministry of Foreign Affairs, 10.03.2015. URL: http://www.mid.ru/obycnye-vooruzenia/-/asset_publisher/MlJdOT56NKIk/content/id/1089925.

5 In this regard, another landmark event of the year was the withdrawal by the Russian State Duma on October 17 of the ratification of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) of 1996 as a "mirror image" of the U.S. legal position. Russia had ratified the treaty in 2000, while the United States had signed it but never ratified it, although it has observed a moratorium on testing since 1992. (Whereas USSR/Russia has observed it since 1990.)

bound by its obligations under the treaty. The United States remains ready to work constructively with Russia to fully implement the treaty."[6] However, in late March, the United States formally notified Russia that it was halting the detailed exchange of data on strategic forces and notifications of their activities as the "first action we have taken within the Treaty in response to Russia's suspension [of the Treaty]. It is our goal to encourage Russia to return to compliance with the Treaty."[7] It is likely that the first U.S. step will be followed by others, and this will eventually lead to the formal denunciation of the New START by Washington, repeating the sad experience of the INF Treaty.

Reasons for Withdrawal From the New START

President Putin put forward three types of arguments in support of his decision. The *political arguments* include reference to the general anti-Russian campaign of the "Collective West" in connection with the Ukrainian events, including massive supplies of arms and military equipment to Ukraine, as well as unprecedented economic and political sanctions against Russia. On this topic it has been said: "the United States and NATO are openly saying that their goal is to inflict a strategic defeat on Russia. And what, after such statements they are supposed to tour our defense facilities, including the latest ones, as if nothing happened? A week ago, I signed an executive order putting new land-based strategic systems on combat duty. Are they going to poke their nose there as well? Do they think we will let them go there just because?"[8] And in fact, in the current situation, this cannot but cause

6 Russian Noncompliance with and Invalid Suspension of the New START Treaty // U. S. Department of State, 15.03.2023. URL: https://www.state.gov/russian-noncompliance-with-and-invalid-suspension-of-the-new-start-treaty.

7 Gordon M.R. U. S. Stops Sharing Data on Nuclear Forces With Russia // The Wall Street Journal, 28.03.2023. URL: https://www.wsj.com/articles/u-s-wont-share-data-on-nuclear-forces-with-russia-46700a50.

8 Poslanie Prezidenta… Op. cit.

outrage among members of the Federal Assembly and the general public of the Russian Federation. (Although, in principle, it is precisely such mutual transparency measures that have been developed over the past half-century of negotiations as guarantees for the implementation of agreed arms reductions in the interests of strategic stability.)

Technical arguments include providing Ukraine with U.S. intelligence for strikes against Russian heavy bomber bases, which are used for missile strikes against Ukraine and at the same time are subject to New START limitations. In addition, it was pointed out the obstacles imposed on Russian inspectors to visiting U.S. military bases (visa obstacles, restriction of air corridors for aircraft overflights through third countries, blocking financial transactions), as well as the unacceptable for the Russian Federation methods of the recent withdrawal of a number of missile launchers and heavy bombers (up to 100 delivery vehicles in total) from the U.S. strategic nuclear forces (SNF).

Most unexpected, however, were the *strategic arguments* presented by Vladimir Putin. In addition to the U.S. refusal to recognize the interrelationship of offensive and defensive strategic arms, for which Russia has rebuked them for the past twenty years, it was also pointed out that the treaty does not limit the nuclear forces of the U.K. and France. Specifically, the president stated: "Having made this collective statement, NATO actually claimed to be a participant in the Treaty on Strategic Offensive Arms. We agree with this, please go ahead. Moreover, we believe this framing of the issue is long overdue. Let me recall that the U.S. is not the only nuclear power in NATO. The U. K. and France also have nuclear arsenals. They are developing and upgrading them and these arsenals are also directed against us — they are also directed against Russia. The latest statements by their leaders merely confirm it."[9]

It is quite interesting that just two weeks before the presidential address, the official statement of the Russian Foreign Ministry, in addition to a number of arguments in line with the presidential address, did not

9 Ibid.

contain a single word about the need to take into account the nuclear forces of U.S. NATO allies. Moreover, it was emphasized that "Russia reaffirms its unwavering commitment to New START as an important instrument for maintaining international security and stability."[10]

In contrast, the Foreign Ministry's official statement of February 21, immediately after the president's address, devoted the most space to this topic: "In this context, the integrated nuclear capability of the three nuclear powers within NATO, namely the United States, Great Britain, and France, takes on special importance in today's environment. This capability can be turned against Russia. In this sense, it is quite symbolic that all NATO countries, including Great Britain and France, have explicitly confirmed their involvement in matters related to the New START Treaty by issuing a joint statement to fully support the US approaches. This political gesture confirmed that Russia adopted a justified position in viewing the nuclear capabilities of the three Western nuclear powers as forming a single whole, taking this factor into consideration when dealing with processes related to nuclear arms limitation and reduction, as well as when exploring matters related to the New START's future."[11] One can only wonder why such an urgent amendment was made to the Russian position on this treaty.

10 Zayavlenie MID Rossii o situatsii s Dogovorom o merakh po dal'neishemu sokrashcheniyu i ogranicheniyu strategicheskikh nastupatel'nykh vooruzhenii (DSNV) [Foreign Ministry Statement Regarding the Treaty on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (New START)] // Russian Ministry of Foreign Affairs, 08.02.2023. URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/spokesman/official_statement/1852877.

11 Zayavlenie MID Rossii v svyazi s priostanovleniem Rossiiskoi Federatsiei deistviya Dogovora o merakh po dal'neishemu sokrashcheniyu i ogranicheniyu strategicheskikh nastupatel'nykh vooruzhenii (DSNV) [Foreign Ministry statement in connection with the Russian Federation suspending the Treaty on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (New START)] // Russian Ministry of Foreign Affairs, 21.02.2023. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1855184.

The Strategic Dimension of Suspension

The legal collision over the New START obscures the rather clear strategic side of the issue. A February 21 statement from the Foreign Ministry said: "In order to maintain the necessary level of predictability and stability in the nuclear missile area, Russia will take a responsible approach and will continue to strictly comply with the quantitative restrictions stipulated in the Treaty for strategic offensive arms within the life cycle of the Treaty. Russia will also continue to exchange notifications of ICBM and SLBM launches with the United States in accordance with the relevant Soviet–U.S. agreement signed in 1988."[12]

At the same time, the mutual confidence of the parties in compliance with the New START strategic arms limitations will degrade over time. In particular, the cessation of on-site inspections and various notifications on the activities of strategic forces[13] makes it very difficult to monitor compliance with one of the three most important provisions of the Treaty, Article II.1b, on limiting the number of warheads on deployed launchers to a ceiling of 1,550 for each party[14]. To some extent, on-site inspections are also needed to verify compliance with the ceiling on deployed and non-deployed strategic delivery

12 Ibid.

13 Since 2011, the parties have reportedly exchanged 240 on-site inspections and 25,000 notifications under the New START.

14 The majority of multi-warhead strategic ballistic missiles (i.e., missiles with independently targetable re-entry vehicles) of both sides have fewer warheads deployed and counted under the New START than the maximum number of warheads with which they were once tested and counted, in particular, under the 1991 START I Treaty. Therefore, random on-site inspections are conducted to verify that the actual number of nuclear warheads corresponds to that declared by the parties in regular data exchanges and that confirms the parties' compliance with the New START ceiling. During the inspections, the silo closure door is opened, the missile's nose cone is removed, and inspectors from the other side visually count the number of warheads on the missile. As the warheads themselves are covered for reasons of secrecy, special radiation measuring devices are used to distinguish nuclear warheads from decoys designed to defeat missile defenses.

vehicles (800)[15] and, to a much lesser extent, the limit on the number of deployed launchers of ballistic missiles and heavy bombers (700). In the latter case, monitoring by national technical means (e.g., by reconnaissance satellites) is quite reliable and has a half-century of experience in verifying SALT/START agreements and treaties.

Among the reasons for Russia's suspension of the New START, technical contradictions (conversion methods of U.S. strategic launchers and access to facilities by Russian inspectors) could probably be resolved in the Bilateral Consultative Commission (BCC), which was created for just such purposes, if Moscow had firmly made this a condition of its continued participation in the Treaty.

On strategic topics, the linking of offensive and defensive weapons — a cornerstone of strategic arms limitation since 1972 — has long been a bone of contention. But this did not prevent the parties from extending the New START for 5 years in February 2021, which Russia had insisted on in previous years, despite the negative stance of the Donald Trump administration. Once in office, the Joseph Biden administration not only agreed to the extension, but also recognized the interrelationship between strategic offensive and defensive arms[16], for the first time since 2010, which theoretically paved the way for new agreements in this area.

For the future, progress could be facilitated by the Russian side putting forward a specific draft treaty on limiting missile defense systems that would take into account the major technical, military-strategic and

15 Non-deployed launchers and associated ICBMs and SLBMs are those located at ICBM or SLBM loading sites, maintenance facilities, ICBM or SLBM repair facilities, ICBM or SLBM storage sites, ICBM or SLBM conversion or elimination sites, training facilities, test ranges, space launch facilities and production facilities, and en route. Non-deployed heavy bombers include those intended for testing, at repair facilities or at heavy bomber production facilities.

16 The 2022 Missile Defense Review states that "[a]s part of an integrated approach to deterrence, the United States recognizes the interrelationship between strategic offensive arms and strategic defensive systems." See 2022 Missile Defense Review. P. 6. / In: 2022 National Defense Strategy. Washington, DC: Department of Defense, 2022.

geopolitical changes in the situation that have occurred since the ABM Treaty was signed in 1972. Of course, in the future, such negotiations are only possible if strategic offensive arms control is maintained, because the offensive-defensive nexus will now work both ways.

With respect to offensive arms, Russia can hardly be suspected of intending to get rid of the New START in order to achieve nuclear superiority. The reduction of warheads of the parties' strategic forces under the treaty was carried out not only by dismantling missiles and aircraft, but also by removing some nuclear warheads from multiple-warhead ballistic missiles and transferring them to centralized storage facilities. Nuclear bombs and cruise missiles for heavy bombers were also partially moved there, and the remaining ones were stored near the airfields. This created a so-called "upload potential," i.e., the ability to rapidly increase the number of operationally-deployed nuclear warheads of the strategic nuclear forces by returning them from storage to delivery vehicles.

Moreover, because of the technical features of the weapon systems, the U.S. "upload potential" is substantially greater. According to calculations by independent Russian experts, it theoretically makes it possible to increase U.S. forces by about 1,300 warheads[17], i.e., to increase the strategic nuclear forces to a total level of about 3,450 warheads together with the full heavy bombers load. Such measures would take no more than a year and cost about $100 million[18], which is insignificant

17 This average estimate assumes the possibility of adding two W78 warheads to each of the 200 Minuteman III ICBMs and 3–4 warheads to each of the 240 Trident II SLBMs. However, there are higher estimates as well: bringing the U.S. strategic nuclear forces to 7,130 warheads by returning 50 Minuteman III ICBMs and 48 Trident II SLBMs to their launchers, equipping them with the maximum number of warheads (8 to 14 warheads), and reassigning the B-1B bombers for nuclear missions, equipping all aircraft with the maximum number of ALCMs and bombs. See Vildanov M. Strategicheskie ulovki Pentagona [Strategic Tricks of the Pentagon] // Voenno-promyshlennyi kur'er. 2017. No. 35. P. 1, 6–7.

18 The Potential Costs of Expanding the U. S. Strategic Nuclear Forces If the New START Treaty Expires // Congressional Budget Office, August 2020. URL: https://www.cbo.gov/publication/56524.

by the standards of the U.S. military budget. For Russia, the "upload potential" is about 500 warheads[19], up to a total of about 2,500 warheads together with the full load of bombers with cruise missiles. American experts have come to roughly the same estimate[20].

In his address, the president Putin emphasized: "…the latest systems account for over 91 percent, 91.3 percent, of Russia's nuclear deterrence forces."[21] This means that the current modernization program of the Russian SNF is close to completion. In the near future, the hypersonic glide vehicle Avangard is to be deployed on existing ICBMs, the heavy RS-20 Voevoda land-based ICBM is to be replaced by a new, similar system RS-28 Sarmat, while the remaining SSBNs of the previous generation are to be replaced by the Borey-class SSBNs with Bulava SLBMs. These systems are accountable and are well within the New START. Less clear is the strategic effect of the newest Belgorod-class submarines with autonomous long-range nuclear-powered deep-water Poseidon torpedoes, as well as the Burevestnik intercontinental nuclear-powered cruise missiles. But in any case, they are the object of hypothetical negotiations on the next START agreement, not the current treaty, which in no way prevents the deployment of these weapons.

19 The assessment assumes a maximum warhead upload of RSM-54 Sineva and RSM-56 Bulava SLBMs, as well as RS-24 Yars ICBMs. See Gundarov V. Frantsiyu ne zakazyvali [France Has Not Been Ordered] // Nezavisimoe voennoe obozrenie. 2016. No. 33. P. 2; Baklitskii A., Buzhinskii E., Orlov V., Semenov S. Vozmozhnye stsenarii v sluchae neprodleniya Dogovora mezhdu Rossiei i SSHA o merakh po dal'neishemu sokrashcheniyu i ogranicheniyu strategicheskikh nastupatel'nykh vooruzhenii (DSNV). [Possible Scenarios in Case of Non-Renewal of the Treaty Between Russia and the United States on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (New START).] Moscow: PIR-Tsentr, 2020.

20 New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms // Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, U. S. Department of State, 01.09.2022. URL: https://www.state.gov/new-start-treaty-aggregate-numbers-of-strategic-offensive-arms-4/; Kristensen H. M., Korda M. United States Nuclear Weapons, 2023 // Bulletin of the Atomic Scientists. 2023. Vol. 79. No. 1. P. 28–52; Kristensen H. M., Korda M., Reynolds E. Russian Nuclear Weapons, 2023 // Bulletin of the Atomic Scientists. 2023. Vol. 79. No. 3. P. 174–199.

21 Poslanie Prezidenta… Op. cit.

For its part, the United States is just beginning another major cycle of replacing its strategic triad with the latest weapon systems, a two-decade, roughly $1.7 trillion funding[22]. First they will deploy new B-21 Raider bombers, then land-based Sentinel ICBMs, and then Columbia-class SSBNs. This program was originally planned to fit within the ceilings of the New START and a possible follow-on agreement with similar parameters. However, the resulting uncertainty may prompt Washington to expand the planned strategic programs in the expectation that there will be no restrictions on global-level nuclear forces.

There is no evidence yet that the U.S. plans to implement the above-mentioned "hasty" activities to exploit its "upload potential" advantage when abandoning the New START. However, this line could change if the U.S. launches a campaign about Russia violating the warhead ceiling in the absence of reliable control measures (on-site inspections) or if there are unforeseen difficulties and delays in the long-term U.S. program to modernize their SNF. This is all the more likely if the Republican Party candidate wins the 2024 presidential election, given the traditional predisposition of the party to build-up nuclear weapons[23].

This line has many supporters in the United States, and their number may increase significantly in the future. For example, John Bolton, former National Security Adviser, a traditional supporter of nuclear build-up and an ideological opponent of arms limitation, writes as follows: "Russian President Vladimir Putin's recent decision to suspend

22 Kristensen, Korda. Op. cit. P. 32.

23 It is quite indicative in this regard that in October 2023, the report of the U. S. Congressional Commission on Strategic Policy was published, which proposed, among other things, the measures outlined above to build up U.S. strategic forces in order to simultaneously deter Russia and China. See America's Strategic Posture. The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States. Alexandria, VA: Institute for Defense Analyses, 2023. URL: https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/Strategic-Posture-Committee-Report-Final.pdf.

Russia's participation in the New START pact on nuclear weapons could be a blessing… given the growing strength of the Russia–China entente and China's expanding nuclear-weapons and ballistic-missile programs, Cold War-style, U.S. — Russia arms agreements are not merely inadvisable but dangerous."[24]

Apparently, it is not by chance that the Russian Foreign Ministry's statement of February 21 included such a meaningful passage: "We also urge the United States to refrain from taking any steps that might hinder the resumption of the Treaty if conditions for this are created. We are convinced that the Treaty's potential in terms of its contribution to strengthening international security and strategic stability is far from exhausted."[25]

Nevertheless, Moscow later took a more hardline stance on this issue. Foreign Minister Sergey Lavrov clarified in this regard: "We have suspended this treaty in full. Our decision to comply with the strategic offensive arms ceilings set in the treaty is nothing more than a gesture of goodwill… In a situation where the United States is pursuing this kind of policy, I don't see what needs to change, except in the U.S. establishment and the collective West."[26] The odd language ("suspended in full") may mean: we are not obliged to comply, but we can return to the treaty under certain conditions. However, since the West expects reciprocal policy changes from Russia, the prospects of saving the New START are very doubtful.

The above calculations and considerations are well known in professional circles of both countries, and therefore the military-strategic

24 Bolton J. R. Putin Did the World a Favor by Suspending Russia's Participation in New START // The Washington Post, 06.03.2023. URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/03/06/russia-china-united-states-tripolar-nuclear-powers/.

25 Zayavlenie MID Rossii v svyazi… Op. cit.

26 Interv'yu Ministra inostrannykh del Rossii S. V. Lavrova informatsionnomu agentstvu TASS, Moskva, 28 marta 2023 goda [Interview with Russian Foreign Minister Sergey Lavrov, TASS news agency, Moscow, March 28, 2023.] // Russian Ministry of Foreign Affairs, 28.03.2023. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1860091/.

background of the Kremlin's February 21 decision remains a mystery to the expert community in Russia and abroad. Thus it is reasonable to conclude that the main reason for this move was political: to punish the United States for seeking to inflict a "strategic defeat" on Russia in the Ukrainian conflict in the area where Washington's real interest in cooperation with Moscow still remains, the sphere of strategic stability and nuclear arms control.

Maintaining Strategic Stability

"Strategic stability" is an extremely euphonious and at the same time meaningful term, which has become both its advantage and disadvantage. It is extremely popular in political, expert and propaganda discourse, and the range of its meanings extends from narrow technical parameters of military balance to subjective ideas about universal harmony.

Nevertheless, for lack of better, it is only right to use this concept in its original sense — as the basis for negotiations on strategic arms limitation and reduction (SALT/START). The term moved from scientific works into the official lexicon when the former principle of "equality and equal security" (which more or less coincided with the term "parity") became inadequate due to the intensive renewal of strategic arms in the 1970s-1980s. To serve as the basis for the START agreements, this concept had to have a clear strategic meaning. Moscow and Washington have endowed it with such a meaning only once in history, in their 1990 joint statement[27].

27 Sovmestnoe zayavlenie otnositel'no budushchikh peregovorov po yadernym i kosmicheskim vooruzheniyam i dal'neishemu ukrepleniyu strategicheskoi stabil'nosti [Joint Statement on Future Negotiations on Nuclear and Space Arms and Further Enhancing Strategic Stability] / In.: Gosudarstvennyi vizit Prezidenta SSSR M. S. Gorbacheva v Soedinennye Shtaty Ameriki, 30 maya – 4 iyunya 1990 goda. Dokumenty i materialy. [State Visit of the President of the USSR M. S. Gorbachev to the United States of America, May 30 — June 4, 1990. Documents and materials.] Moscow: Politizdat, 1990. P. 197–199.

It defined strategic stability as a *strategic relationship between the parties that removes incentives for a nuclear first strike*. To this end, future START treaties were to be based on the interrelationship between strategic offensive and defensive arms, as well as on the principles of reducing the concentration of warheads on strategic delivery vehicles, and on giving priority to highly survivable systems.

These principles were embodied a year later in the START I Treaty and then more or less embossed into five subsequent agreements in this area[28]. As dynamic models of the strategic balance between Russia and the United States show[29], the result was that the possibility of a massive disarming (counterforce) nuclear strike by either side capable of preventing a devastating retaliation was ruled out. Therefore, a first strike would have been an act of national suicide. According to the logic of the 1990 Statement, since there was no possibility, the incentive for a nuclear first strike was eliminated, and thus the reason for a preemptive attack out of fear of a disarming strike by the enemy was also removed. This was in line with the understanding of strategic stability over the past twenty years.

The road to this position has been long and arduous. It spans more than half a century, including forty years of intense and almost uninterrupted negotiations between the two nuclear superpowers from 1969 to 2010, which resulted in ten major treaties and agreements[30].

28 These are the START II Treaty (1993), START III Framework (1997), Agreement on delimitation of strategic and non-strategic missile defense (1997), SORT Treaty (2002), and New START (2010).

29 Wilkening D. Strategic Stability Between the United States and Russia / In: Challenges in U. S. National Security Policy: A Festschrift Honoring Edward L. (Ted) Warner / Ed. by D. Ochmanek, M. Sulmeyer. Santa-Monica, CA: RAND Corporation, 2014. P. 123–140; Dvorkin V. Sokrashchenie nastupatel'nykh vooruzhenii [The Reductions of Offensive Arms] / In: Politsentrichnyi yadernyi mir: vyzovy i novye vozmozhnosti [Polycentric Nuclear World: Challenges and New Opportunities] / Arbatov A., Dvorkin V. (eds.). Moscow: Carnegie Moscow Center, 2017. P. 66–67.

30 These are ABM Treaty and SALT Agreement (1972), SALT II Treaty (1979), INF Treaty (1987), START I Treaty (1991), START II Treaty (1993), START III Framework (1997), Agreement on delimitation of strategic and non-strategic missile defense (1997), SORT Treaty (2002), and New START (2010).

But after 2010, there was an unprecedentedly long pause in the negotiations. First, Moscow refused the Barack Obama administration's proposals (in 2013 and 2016[31]) to go further in strategic arms reduction. Then the Trump administration openly embarked on a course to destroy arms control[32] and sabotage negotiations in this area.

Thanks to the Democratic administration taking office, the New START was extended for five years, just three days before its expiration on February 5, 2021. In June 2021, a full-fledged U.S. — Russia summit was held in Geneva, paving the way for the start of consultations on strategic stability. During the first two rounds, the sides established two working groups: "on principles and objectives for future arms control" and "on capabilities and actions with strategic effects."

Strategic stability is currently being severely tested by several politico-military factors. First, as indicated above, is the explosive crisis in Russia–West relations, unprecedented since World War II, caused by the armed conflict in and around Ukraine. It coincides with a serious increase in tensions between the PRC and the United States and its allies in the Pacific.

The second perturbation is determined by the collapse of the nuclear and other arms control system, which has been established over the past half-century and which is an integral element of strategic stability.

31 Calmes J. Obama Asks Russia to Join in Reducing Nuclear Arms // New York Times, 19.06.2013. URL: https://www.nytimes.com/2013/06/20/world/europe/obama-asks-russia-tojoin-in-reducing-nuclear-arms.html; Adminisa tratsiya Obamy zaplanirovala izmenit' doktrinu primeneniya yadernykh sil [The Obama Administration Has Planned to Change the Doctrine on the Nuclear Forces Employment] // Interfax, 16.07.2016. URL: https://www.interfax.ru/world/518835.

32 As noted above, during the Trump administration the U.S. withdrew from the multilateral agreement on Iran's nuclear program (2018), the INF Treaty (2019), the Open Skies Treaty (2020), was about to withdraw from the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT), and refused to extend the New START Treaty.

The third is the impact of rapid scientific and technological progress on the military relations of states, which complicates the traditional understanding of strategic stability and treaty-based measures to maintain it.

The Destabilization Tracks

The primary destabilization track is caused by the development of long-range offensive weapons with conventional warheads and high targeting accuracy based on advanced information and control systems, primarily space-based. These strike weapons are acquiring the ability to hit the adversary's nuclear capabilities and its control centers, which creates the effect of "entanglement" (mixing) nuclear and conventional weapons[33]. This is exacerbated by the development of dual-capable delivery vehicles with nuclear and conventional warheads. If they are used, the nature of the attack (nuclear or conventional) cannot be ascertained until the warheads are detonated[34]. After the denunciation of the INF Treaty deployment of such assets at forward bases and minimizing their flight times to targets would dramatically increase the threat of first or preemptive strike[35]. In addition, subsonic sea and

33 For the first time ever this factor was investigated in detail in: Arbatov A., Dvorkin V., Topychkanov P. Entanglement as a New Security Threat / In: Entanglement. Russian and Chinese Perspectives on Non-Nuclear Weapons and Nuclear Risks / Acton J. (ed.) Washnington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2017. P. 11–46.

34 This applies to 3M14 Kalibr (Russian Federation) and BGM-109 Tomahawk (USA) SLCMs, as well as Kh-101/102 (Russian Federation), AGM-158 and perspective LRSO (USA) ALCMs, and Russian GLCMs (9M728 and 9M729 for Iskander system)

35 Ob Osnovakh gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v oblasti yadernogo sderzhivaniya. [On Fundamentals of State Policy of Russian Federation in the Area of Nuclear Deterrence] Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 2 iyunya 2020 g. № 355. [Presidential Decree No. 355, 02.06.2020] Item 10. // Official Portal of Law Information, 02.06.2020. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006020040?index=2&rangeSize=1.

aircraft cruise missiles are being replaced by supersonic and hypersonic boost-gliding, scramjet and ballistic maneuvering systems of various base modes[36]. This effect of "entanglement" is fraught with a rapid uncontrollable escalation of a conventional local conflict to the global nuclear level.

The danger of non-nuclear offensive weapons and dual-capable systems is multiplied by the development of global and regional missile defense systems, anti-satellite weapons, and cyberwarfare capabilities and techniques that threaten the functioning of command and control systems, as well as missile warning systems. A separate issue is related to the development of air and sea delivery vehicles of nuclear weapons of unlimited range and flight time to targets[37]. Their strategic rationale is still unclear, as is their impact on arms control negotiations.

The other track of destabilization stems from the development of limited nuclear warfare concepts and capabilities, and these are dangerously intertwined with the above conventional and dual-capable systems. The U. S. now has about 230 tactical nuclear bombs left, of which about 100 are at six air bases in five NATO countries[38]. The Trump administration has equipped some Trident II SLBMs with low-yield warheads, and also decided to revive the nuclear-capable

36 These include U.S. air-launched missiles (AGM-183A, X-51), Long Range Hypersonic Weapon (LRHW) land-based missiles, and Conventional Prompt Strike (CPS) sea-launched missiles. See Pifer S. The Death of the INF Treaty has Given Birth to New Missile Possibilities // The National Interest, 18.09.2019. URL: https://nationalinterest.org/feature/death-inf-treaty-has-given-birth-new-missile-possibilities-81546. Russia is developing 3M22 Zirkon sea-launched hypersonic missiles and 9-A-7660 Kinzhal air-launched missiles. See Ramm A., Kornev D. Gipersmert' na podkhode [Hyperdeath is Coming] // Voenno-promyshlennyi kur'er. 2015. No. 11(577). P. 6.

37 We are talking, for example, about nuclear-powered cruise missiles such as the Russian 9M730 Burevestnik system and a fractional orbital missile with a hypersonic glide vehicle such as the RS-28 Sarmat/Avangard ICBM.

38 Two airbases in Italy, one each in Belgium, the Netherlands, Germany and Turkey. See SIPRI Yearbook 2022: Armaments, Disarmament and International Security. Oxford: Oxford University Press, 2022. P. 352–353.

SLCMs that were previously decommissioned. This program was canceled by the Joseph Biden administration, but the issue was stalled in Congress along with the appropriations already made with the support of a number of senior military officials.

Russian tactical nuclear capabilities are officially kept secret (as, incidentally, are the U.S. ones). Therefore, in both cases we have to rely on independent professional sources. They attribute to Russia more than 1,900 tactical nuclear weapons (TNWs)[39]. At the same time, until recently, this class of weapons did not appear in official Russian documents and guidance statements.

As international controversies have grown since the late 2000s, the concepts and means of limited nuclear warfare have come to the forefront of the developments of the strategic community of the two superpowers. The default assumption of the proponents of limited nuclear warfare is that, given sustained stability at the strategic arms level, limited use of nuclear weapons would not necessarily escalate to an exchange of massive nuclear strikes, exactly out of fear of total destruction. Therefore, the limited use of nuclear weapons can be an effective way to achieve victory in a war or at least ensure its "termination on acceptable terms"[40] without escalating to global annihilation.

The decision to place Russian TNWs in Belarus on March 25, 2023 was a turnaround in Russia's foreign and military policy, as was the course of the Ukrainian crisis[41]. This initiative is significant not only because it is the first time that the Russian Federation has taken such a step since the collapse of the USSR, thus borrowing NATO's practice, which it has always condemned and even declared

39 Ibid. P. 365–368.

40 Ob Osnovakh gosudarstvennoi politiki… Op. cit. Item 4.

41 Gereikhanova A. Stroitel'stvo khranilishcha yadernogo oruzhiya v Belarusi zavershitsya 1 iyulya [Construction of a Nuclear Weapons Storage Facility in Belarus to be Completed on July 1] // Rossiiskaya Gazeta, 25.03.2023. URL: https://rg.ru/2023/03/25/putin-rf-ne-peredaet-belarusi-iadernoe-oruzhie-a-delaet-to-chto-delalo-ssha-desiatiletie.html.

a violation of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons[42]. Much more importantly, it significantly expands the zone of use of the doctrine of nuclear deterrence. It can be assumed that a threat to the existence of a state (which, according to Russian military doctrinal documents, justifies employment of nuclear weapons[43]) is now interpreted not only as direct military aggression, but also as the possibility of Russia's "strategic defeat" in the Ukrainian conflict[44]. The new task probably required the deployment of nuclear weapons abroad, namely on the territory of the main ally, Belarus, which is on the "front line" of the confrontation with NATO. This move is obviously intended to increase the effectiveness of nuclear deterrence against Ukraine's growing arms shipments, its ground offensives, and drone and missile strikes on Russian territory.

It is indicative that, starting in mid-2023, the Russian media and professional discourse for the first time in history launched a campaign in favor of the limited use of nuclear weapons against Ukraine and its partners in order to quickly win a protracted conflict[45].

Thus, unlike the 1990 concept, additional incentives for a nuclear first strike (in addition to the possibility of weakening the other side's retaliatory capabilities) may henceforth be created by other

42 MID RF: yadernye missii NATO ne sovmestimy s Dogovorom o nerasprostranenii yadernogo oruzhiya [Russian Foreign Ministry: NATO Nuclear Missions are Not Compatible with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons] // TASS, 08.10.2014. URL: https://tass.ru/politika/1494874.

43 Ob Osnovakh gosudarstvennoi politiki… Op. cit. Item 19(g).

44 Regarding the possible NATO expansion into Ukraine, which was one of the reasons for Russia's military special operation, President Putin said: 'It is not only a very real threat to our interests but to the very existence of our state and to its sovereignty. It is the red line which we have spoken about on numerous occasions. They have crossed it.' See Obrashchenie prezidenta Rossiiskoi Federatsii [Address of the President of Russian Federation] // President of Russia, 24.02.2022. URL: kremlin.ru/events/president/news/67843.

45 Karaganov S. Primenenie yadernogo oruzhiya mozhet uberech' chelovechestvo ot global'noi katastrofy [The Use of Nuclear Weapons Could Save Humanity From Global Catastrophe] // Profil', 13.06.2023. URL: https://profile.ru/politics/primenenie-yadernogo-oruzhiya-mozhet-uberech-.

factors: nuclear escalation of a local crisis caused by the initially limited use of TNWs; attack of the other side's precision-guided conventional systems (especially hypersonic ones) against strategic nuclear forces and their command and control systems; paralyzing the latter through the use of cyberattacks and space-based strike capabilities of various types.

Negotiation Openings

At the Geneva talks in the summer and fall of 2021, the main divergence between the sides was that the United States proposed to reduce both strategic and tactical nuclear weapons (including those in storages)[46], while Russia raised the issue of limiting both nuclear and non-nuclear offensive and defensive strategic weapons, according to its new concept of "security equation." Its essence was explained by Sergey Ryabkov, Deputy Foreign Minister and head of the Russian delegation to the Geneva talks: "…We propose to expand the strategic agenda to include all offensive and defensive weapons, both nuclear and non-nuclear, capable of meeting strategic missions. At the same time, we consider it necessary to pay special attention to means used for the purpose of a first strike to neutralize or weaken the deterrence potential of the other side…"[47]

The U. S. hierarchy of priorities was outlined by U. S. Under Secretary of State for Arms Control Bonnie Jenkins: limiting or banning Russia's novel nuclear-powered autonomous delivery systems

46 Pifer S. Reviving Nuclear Arms Control Under Biden // American Ambassadors Review, 25.12.2020. URL: https://www.americanambassadorslive.org/post/reviving-nuclear-arms-control-under-biden; Gottemoeller R. Reu thinking Nuclear Arms Control // The Washington Quarterly.2020. Vol. 43. P. 139–159.

47 Ryabkov: Rossiya predlagaet SSHA vklyuchit' v strategicheskuyu povestku bez'yadernye vooruzheniya [Russia Proposes That the U. S. Include Non-nuclear Weapons in the Strategic Agenda] // TASS, 27.01.2021. URL: https://tass.ru/politika/10557045.

of unlimited-range nuclear weapons (e.g., the Burevestnik ground-launched cruise missile and the Poseidon autonomous underwater vehicle); reducing tactical nuclear weapons; and reducing traditional strategic offensive arms[48].

The U. S. approach presents significant challenges. Limiting Russia's novel nuclear weapons systems will require not only new definitions, counting criteria (range, warhead type), and verification measures, but also agreement on the terms of the "exchange." Since the new Avangard hypersonic system is boosted by stages of the old RS-18 ICBM (its technical name is UR-100NUTTKh, and its Western designation is SS-19), it is already included in the New START, but the Burevestnik and Poseidon will require special negotiations. In Moscow, these systems are justified by the need to maintain nuclear deterrence by providing a guaranteed ability to overcome the current and any prospective U.S. missile defense[49]. Therefore, the control measures applied to these systems imply an agreement on the limitations of the U.S. missile defense, which Washington categorically did not agree to after its withdrawal from the ABM Treaty in 2002. Such an "exchange" would be consistent with the first principle of strategic stability under the 1990 Statement (taking into account the interrelationship between strategic offensive and defensive arms)[50] and the recent renewed recognition of this interrelationship by the Biden administration[51].

48 Under Secretary Bonnie Jenkins' Remarks: Nuclear Arms Control: A New Era? // U. S. Department of State, 06.09.2021. URL: https://www.state.gov/under-secretary-bonnie-jenkins-remarks-nuclear-arms-control-a-new-era/.

49 Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu [Presidential Address to Federal Assembly] // President of Russia, 01.03.2018. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957.

50 Moskva gotova obsuzhdat' s Vashingtonom noveishie sistemy vooruzhenii RF [Moscow is Ready to Discuss With Washington the Newest Weapon Systems of the Russian Federation] // Interfax, 29.07.2021. URL: https://www.interfax.ru/russia/781419.

51 2022 Missile Defense Review. Op. cit. P. 6.

Equally challenging is the U.S. demand to limit tactical nuclear weapons (TNWs), which goes far beyond the traditional interpretation of strategic stability and the negotiating agenda. First, these Russian and NATO capabilities are most of all designed to repel superior enemy conventional forces on land, sea, and in the air, as well as for use against third countries. Second, almost all TNW systems use dual-capable launchers, i.e. the limitation, unlike strategic weapons, cannot be controlled through the elimination of launchers and delivery vehicles as this would imply a radical reduction of U.S. and Russian conventional forces, which is the subject of other negotiations.

Third, during peacetime all tactical nuclear weapons are in storage. Their treaty-legal limitation presupposes control directly inside central storage facilities, at maintenance and technical bases, warehouses of manufacturing plants, and in research and development laboratories with highly classified access. Such a regime implies an unprecedented degree of openness in the nuclear activities of the parties, even compared to the 1990s[52]. Obviously, the current state of political and military relations between the two countries, which openly declare each other as adversaries, does not favor such trust.

Moreover, since Geneva was about strategic stability (i.e., a strategic relationship that removes incentives for a nuclear first strike), it is unclear how the limitation of nuclear warheads in storage could relate to this. In any case, Russia and the United States are reducing rather than increasing their total number of non-deployed nuclear warheads, getting rid of the "excesses" of the past Cold War and the "waste" of deep reductions in strategic nuclear weapons, intermediate-range nuclear weapons, and tactical nuclear weapons over the past three decades[53].

For its part, the Russian concept of the "security equation," although not yet publicly prioritized, also poses difficult challenges.

52 Arbatov A. Problemy i dilemmy sleduyushchego dogovora SNV [Problems and Dilemmas of the Next START Treaty] // Mirovaya ehkonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. 2021. Vol. 65. No. 6. P. 5–20.

53 Boitsov M. Amerikanskaya yadernaya triada [The American Nuclear Triad] // Nezavisimoe voennoe obozrenie. 2021. No. 3 (1126). P. 8–9.

Arms control has its own strategic and technical logic. For example, the requirement to count long-range (over 600 km) air-launched cruise missiles (ALCMs) with conventional warheads does not allow the same missiles with nuclear warheads, as well as gravity nuclear bombs, to be left out of the count. In the New START, one warhead is assigned to each heavy bomber equipped to carry nuclear weapons. The United States is estimated to have 300 such weapons in storage at heavy bomber airbases, while Russia has 200 such weapons[54].

Further, the limitation of non-nuclear ALCMs[55] implies inclusion of their carrier bombers in the treaty limits along with nuclear heavy bombers, but exclusion of the same aircraft with conventional bombs from the count, which creates additional verification difficulties. The question may even arise about NATO tactical strike aircraft, which are equipped to deliver long-range conventional cruise missiles[56] and are theoretically capable of striking deep inside Russian territory. The number of long-range non-nuclear ALCMs is in the thousands, which makes it difficult to include them under the ceilings of future START treaty. In addition, this again raises the delicate issue of control inside weapons storage facilities, just like the U.S. proposal to limit TNWs.

Prohibiting the deployment of intermediate-range missiles (IRMs) near each other's territories fits seamlessly into the concept of the "security equation."[57] However, it would be very difficult to revive the INF Treaty after its denunciation in 2019. There is a precedent of unresolved contradictions over the range of Russian 9M729 missiles, and

54 In U.S. case we are talking about AGM-86B ALCMs, B-61 and B-83 gravity bombs, and for Russia we are talking about Kh-55SM and Kh-102 ALCMs.

55 For the United States, these include the AGM-84 and AGM-158B JASSM-ER ALCMs, and for Russia, the Kh-555 and Kh-101 ALCMs.

56 These are AGM-158B JASSM-ER missiles.

57 MID RF zhdet konkretizatsii pozitsii SSHA po sredstvam dostavki boezaryadov srednei dal'nosti [Russian Foreign Ministry Awaits Specifics on the U. S. Position on Medium-range Warhead Delivery Systems] // TASS, 09.09.2021. URL: https://tass.ru/politika/12346705.

there is the U.S. intention to deploy the IRMs in Asia to deter China (both issues were the reason for the U.S. withdrawal from the treaty). But there is no ban, like in the former treaty, on production of such missiles, and they can be rapidly deployed from one area to another. The same dual-capable systems can have different ranges[58].

The logic of the "security equation" is supposed to cover nuclear and conventional sea-launched cruise missiles (SLCMs) and future long-range hypersonic boost-glide systems (over 600 km). In the U. S. Navy, SLCMs are deployed in the Mk.41 universal launchers on surface combatants, along with air-defense and anti-submarine missiles, and can also be launched from the vertical launchers of attack and modified strategic submarines. In Russia, they are placed in the launchers of surface combatants and torpedo tubes of submarines[59]. If the parties agreed to their limitation, verification would be an unprecedentedly difficult endeavor[60].

The concept of the "security equation," as indicated by Moscow, also touches on defensive weapons capable of meeting strategic missions[61]. Supporters of the Biden administration hint rather indistinctly at the possibility of "greater flexibility" on this issue[62], in contrast to the Republicans' rigidly negative position. Although Russia has never

58 The same such cruise missile can have a range of up to 500 km with a heavy conventional warhead (1000 kg), 1500 km with a lightweight conventional warhead (500 kg) and an additional 500 kg of fuel, and even 2500 km with a lighter nuclear warhead (250 kg). See: Ketonov S. 'Kalibr' i 'Kinzhal' prizemlyayutsya ['Kalibr' and 'Kinzhal' Are Landing] // Voenno-promyshlennyi kur'er. 2019. No. 31 (794). P. 5.

59 We are talking about various modifications of the U.S. BGM-109 Tomahawk SLCMs and the future Conventional Prompt Strike (CPS) sea-launched hypersonic boost-glide system. Russia deploys 3M14 Kalibr SLCMs and is testing 3M22 Zirkon hypersonic missiles. See Ketonov S. Yadernye krylatye rakety vozvrashchayutsya na flot [Nuclear Cruise Missiles Return to the Navy] // Voenno-promyshlennyi kur'er. 2020. No. 40 (853). P. 4.

60 See Ketonov S. Yadernye krylatye rakety… Op. cit.

61 Ryabkov: Rossiya predlagaet SSHA vklyuchit'… Op. cit.

62 Pifer S. Reviving Nuclear Arms Control Under Biden. Op. cit.

officially specified its proposals to solve the missile defense problem, a return to the original 1972 ABM Treaty is hardly possible. Now and for the foreseeable future, the missile defense systems of both countries are not comparable to President Ronald Reagan's SDI program in the 1980s. However, each country, in its own way, has gone far beyond the limitations of that treaty, primarily in terms of nationwide defense, rapid reload systems, mobile launchers[63], and protection of allies.

Even beyond such complex issues as limiting space weapons and banning the means and methods of cyberwarfare, the above-mentioned topics demonstrate the enormity of the challenges facing the dialog launched in Geneva. Nevertheless, as half a century of agreements in this area has shown, even the most difficult issues can be resolved if the parties adhere to the logic of arms control and reach compromises on which weapons systems to include in the treaty and which to postpone for the future[64]. All of this requires political will, realism, and consistency on the part of government leaders, as well as the professionalism of military and civilian experts who are committed to a positive outcome.

It is true that in the past the process has been facilitated by its bilateral nature, and if this changes, the maintenance of strategic stability will face a fundamentally new politico-military and military-technical context.

63 For example, the ABM Treaty prohibited mobile anti-missile launchers, and they are envisioned for the Nudol system, which forms the basis of the new A-235 Moscow Area Ballistic Missile Defense. Also, the ABM Treaty prohibited a nationwide defense system and limited BMD to only two deployment areas (later to one), while the S-500 missile defense/air defense system is designed to protect various areas of Russian territory and, according to a Defense Ministry spokesman, "will have the capability to destroy medium-range missiles, operational-tactical missiles, as well as shoot down missiles in near space and thus will be the elements of strategic missile defense in nature." See Sistema S-500 budet elementom strategicheskoi protivoraketnoi oborony — zamglavkoma VVS [S-500 System Will Be an Element of Strategic Missile Defense — Air Force Deputy Commander-In-Chief] // Aviaport, 28.09.2009. URL: https://www.aviaport.ru/digest/2009/09/28/182224.html.

64 See Arbatov A. Problemy i dilemmy… Op. cit.

European Nuclear Capabilities

Accounting for British and French nuclear forces as a condition for Russia's return to the full New START format poses challenges. The British nuclear deterrent[65] consists of four[66] Vanguard-class nuclear-powered ballistic missile submarines (SSBNs). The nation's maximum nuclear stockpile could ideally be 512 warheads with a yield of about 100 kilotons (i.e., seven times more powerful than the Hiroshima bomb). However, the actual number of operationally deployed nuclear warheads on three submarines with 48 SLBMs has been reduced to 120 warheads. The total number of nuclear weapons (including spare warheads placed in storage) is 225 warheads, but in 2021 it was announced with very vague explanations that by the mid-2020s the limit will be raised to 260 warheads[67]. This could technically imply loading the three submarines with 16 SLBMs they were designed for rather than the 8, while keeping 5 warheads on each missile.

France has about 300 warheads in its nuclear forces[68], which are meant to equip 48 submarine-launched ballistic missiles (SLBMs) and cruise missiles (ALCMs) for 50 land- and carrier-based aircraft. Thus, France has both strategic and tactical nuclear capabilities[69]. Thus, having the technical ability to equip its nuclear forces with 374 nuclear warheads (with a full load of SLBMs and the purchase of missile load for fourth submarine), France actually has 290 warheads, and maintains 120 warheads (on one SSBN at sea and on the airbases) in a combat-ready operational force.

65 SIPRI Yearbook 2022. Op. cit. P. 369–374.

66 Russia has 11 such submarines and the U.S. has 14, with about two at each given time considered non-deployed because they are undergoing overhaul or maintenance.

67 National Report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, pursuant to Actions 5, 20 and 21 of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) Review Conference 2010 for the 10th NPT Review Conference. London: British Ministry of Defence, 2021. P. 11.

68 SIPRI Yearbook 2022. Op. cit. P. 375–379.

69 The classification of French air-launched nuclear deterrent component is defined by the range of their nuclear-armed ALCMs. If it exceeds 600 km, they are classified as strategic under the START I Treaty definition and must be counted as 50 delivery vehicles and 50 warheads.

Thirty years ago, the combined nuclear capabilities of those two powers, according to the 1991 START I Treaty counting rules, totaled 389 nuclear warheads, which corresponded to about 4% of the strategic forces of each of the two superpowers. The French and British forces now have a combined total of 410 warheads, and in the near future, with the announced increase in the British arsenal, could reach the level of 530 warheads. This is about 35% of Russia's or the United States' nuclear forces under the START counting rules. Although the nuclear forces of the two countries have not multiplied, the numbers of strategic weapons of the two superpowers, thanks to the START/SORT treaties concluded after 1990, have been reduced almost threefold in terms of delivery vehicles and sevenfold in terms of warheads.

On this basis, there is no doubt that it is legitimate to raise the issue of involving the two European nuclear powers in further strategic arms limitation. At the same time, it is politically easier to set such a goal than to propose a legal-treaty solution. Discussions on this issue have a long history. For example, in 1972, during the negotiations on the SALT Interim Agreement, the USSR insisted on the equality of Soviet strategic forces with the total number of missile submarines and their SLBMs of all three NATO countries. Now, with this approach under the New START ceilings, the United States would have to reduce its strategic nuclear forces by 96 launchers and 480 warheads (according to New START counting rules and control methods), that is, to levels of 604 deployed launchers and 1,070 warheads.

However, the two European powers are unlikely to agree to include their missiles in a common limit with the United States because they consider them independent national deterrent capabilities, and because this would legally entrench Russian superiority over the U.K. and France. For the U.S., such an option would legally consolidate Russia's 14% advantage in deployed launchers and 30% in warheads. Washington is unlikely to accept this option, both as a matter of principle and in view of China's increasing nuclear and missile capabilities.

Chinese Missile Build-Up

In 2021, it was disclosed that three bases with hundreds of silo launchers for intercontinental ballistic missiles were under construction in central China[70]. In addition to land-based ICBMs, Beijing is actively developing sea-based and air-launched strategic weapons systems. Unlike Russia and NATO countries, China keeps its available nuclear forces and plans for their development top secret, but foreign sources give estimates that China's strategic forces could grow from the current 300 to 1,500 warheads by 2035[71], i.e., to the level of Russia and the United States under the New START, and possibly even higher[72]. In view of the expected changes in the nuclear world order, U.S. military doctrine is already being restructured for simultaneous nuclear deterrence of Russia and China[73].

It is quite possible that if follow-on START negotiations between Russia and the United States resume in the future, Washington will be much more insistent on taking Chinese nuclear capabilities into account. This is all the more likely if Russia raises the issue of a common ceiling on the nuclear forces of the three NATO powers. It is true that Moscow and Beijing officially declare that their relations are not like "political and military alliances of the Cold War era."[74]

70 Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2021. Annual Report to Congress. Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 2021. P. 48.

71 Kristensen H.M., Korda M., Reynolds E. Chinese nuclear weapons, 2023 // Bulletin of the Atomic Scientists. 2023. Vol. 79. No. 2. P. 108–133.

72 Arbatov A. Kitaiskii gambit [The Chinese Gambit] // Mirovaya ehkonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. 2022. Vol. 66. No. 3. P. 5–22.

73 2022 National Defense Strategy. Washington, DC: Department of Defense, 2022. P. 4–7.

74 Sovmestnoe zayavlenie Rossiiskoi Federatsii i Kitaiskoi Narodnoi Respubliki ob uglublenii otnoshenii vseob'emlyushchego partnerstva i strategicheskogo vzaimodeistviya, vstupayushchikh v novuyu epokhu [Joint Statement of the People's Republic of China and the Russian Federation on Deepening the Comprehensive Strategic Partnership of Coordination for the New Era] // President of Russia, 21.03.2023. URL: http://www.kremlin.ru/supplement/5920.

It would be unacceptable for Russia to limit its strategic nuclear forces to a common ceiling with China. Under the same New START level of 1,550 warheads, the projected increase in China's strategic capabilities by 2035 would result in the nullification of Russia's strategic forces. At the same time, it would be extremely difficult for Moscow to convince Beijing to limit the growth of its strategic nuclear forces under a common ceiling, since China apparently intends to acquire a full nuclear deterrent capability against the United States (as well as India) and cannot rely on Russian nuclear security guarantees — unlike the U.K. and France, which have such commitments from the United States.

So far, the U.S. response has been vague and contradictory, as China has posed a very difficult political and strategic dilemma for it. It is clear that if Beijing ever agrees to negotiations, it will demand that parity be fixed, at least in terms of the weapons systems that will be the subject of the treaty. This is the historically established logic of strategic arms limitation over half a century of dialog and a dozen agreements between Washington and Moscow. But for political and strategic reasons (superpower status, security guarantees for allies in the Asia-Pacific region, and a focus on simultaneous nuclear deterrence of China and Russia) it would be extremely difficult for any administration in the White House to accept parity "in advance" with a global rival that is catching up with the United States in all respects.

For possible U.S. — Russian consultations and follow-on START negotiations, these changes pose additional challenges. First, the United States will henceforth begin to turn its attention increasingly to China, and negotiations with Russia will take a back seat. Second, many of the weapons systems that were prioritized at the forefront of the Russian concept of the "security equation" are becoming more important to the United States in terms of deterring China's growing capabilities. First and foremost, these include precision-guided non-nuclear offensive arms of diverse basing modes (including hypersonic weapons),

a global missile defense system, and a free hand in developing space-based defenses against the anti-satellite weapons of the other two powers[75]. The same applies to plans to deploy intermediate-range missiles in the Asia-Pacific region, which are seen as an important "asset" in deterring China and in possible negotiations with it.

◆ ◆ ◆

It is obvious that the U.K. and France will not join nuclear arms limitation talks in the coming years out of good intentions alone. Only political pressure from the United States and other NATO countries could induce the two European powers to take such a decision. In this regard, a new U.S. — Russian treaty banning intermediate-range missiles on the European continent and limiting operational and tactical nuclear weapons in the region as a separate sphere of negotiations or as part of a new INF-range systems' agreement could be an additional incentive for them.

It is also unclear whether Beijing's attitude toward participation in the strategic talks will become more positive as a result of the large buildup of its ICBMs and other strategic nuclear forces components. But the prospects for a formal trilateral Russia—U.S.—China dialog are doubtful[76]. Over the past half a century, Moscow and Washington have agreed on a huge strategic offensive arms treaty-legal toolkit:

75 In this regard, testing a Russian anti-satellite system that destroys a real target (spent spacecraft) into hundreds of fragments will hardly increase the chances of an agreement with the United States in this area. The fact is that the Russian position will certainly be based on the Russian-Chinese draft Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force against Outer Space Objects (PPWT), presented in 2008 at the Geneva Conference on Disarmament. However, this draft does not address systems similar to those tested by Russia in 2021 and China in 2007.

76 Politsentrichnyi yadernyi mir: vyzovy i novye vozmozhnosti [Polycentric Nuclear World: Challenges and New Opportunities] / Arbatov A., Dvorkin V. (eds.). Moscow: Carnegie Moscow Center, 2017.

definitions, criteria, counting rules, and verification methods. China will most likely not accept it as "tie-in sales," but will want to reshape this corpus to suit its strategic and cultural specifics.

The other option: two bilateral dialogues, which would involve negotiations between China and the United States and the United States and Russia with some degree of coordination. The United States is unlikely to agree to limit its strategic systems in negotiations with China unless Russia's similar forces are limited at the same time. And Washington may henceforth make agreement with Moscow contingent on limiting the corresponding Chinese weapons.

No matter how the situation with the involvement of the U.K., France, and China in the nuclear arms limitation process develops, the continuation of bilateral diplomatic interaction between Moscow and Washington should not be abandoned in the coming years. For it has accumulated over the past decade many urgent tasks, the solution of which is vital for the security of Russia, the United States and the rest of the world. Of course, this is only possible if the obstacles to Russia's, and after it the United States', return to the New START Treaty are removed. Since time will be too short to produce the follow-on treaty, after the expiration of the extended New START in February 2026, a separate agreement on mutual compliance with its ceilings with minimally sufficient verification measures will be needed. Maintaining this process is, among other things, indispensable to preserving the prospects for a transition to multilateral arms control formats in the more distant future.

China: Rapid Progress of Strategic Forces Amid Rising Tensions

VASILY KASHIN —

Candidate of Sciences (Political Sciences); Principal Researcher at the Center for Comprehensive Chinese Studies and Regional Projects, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation; Director of the Center for Comprehensive European and International Studies (CCEIS), National Research University Higher School of Economics (HSE University).

China's nuclear forces are going through a period of rapid development. In early 2023, the number of warheads deployed by the Chinese, according to U.S. estimates, exceeded 400[1], but is rather much larger. In addition to the continued quantitative growth of China's nuclear arsenal, new information has appeared during 2023 that also indicates an important qualitative transformation.

Information on the development of the naval component of China's strategic forces, the role of which may grow significantly in the future, deserves special attention. In particular, according to available U.S. estimates[2], China has been able, based on its six Type 094 nuclear-powered ballistic missile submarines (SSBNs), to organize an almost permanent combat duty of nuclear-powered strategic submarines at sea, for the first time in its history. Combined with the deployment of new JL-3 submarine-launched ballistic missiles (SLBMs)[3], which have extended ranges and are capable of engaging targets in North America from the seas adjacent to Chinese territory, this means that the naval component of China's strategic nuclear forces has become an effective tool to deter the United States. This development of China's sea-based nuclear forces also has far-reaching implications for the naval strategy of the great powers in the Pacific.

In recent years, the development of strategic nuclear forces has also received a full-fledged political formalization. In particular, the 20th Congress of the Chinese Communist Party (CPC), held in 2020, approved the report of General Secretary Xi Jinping, which

1 Bugos S., Klare M. Pentagon: Chinese Nuclear Arsenal Exceeds 400 Warheads // Arms Control Association, January/February 2023. URL: https://www.armscontrol.org/act/2023–01/news/pentagon-chinese-nuclear-arsenal-exceeds-400-warheads.

2 Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2022. Annual Report to Congress. Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 2022. P. 94.

3 Caggiano L. China Deploys New Submarine-Launched Ballistic Missiles // Arms Control Association, May 2023. URL: https://www.armscontrol.org/act/2023–05/news/china-deploys-new-submarine-launched-ballistic-missiles.

set "building a high-level strategic deterrence system" as one of the important tasks of military build-up[4]. Nuclear forces are intended to serve as only one component of this system. However, the system itself has very broad objectives that go far beyond deterring a nuclear attack against the PRC.

The significant progress in the development of China's nuclear forces should be considered in the context of China's changing role in global politics. China has entered the world stage as a country putting forward its own holistic vision of the world, alternative to Western concepts and institutions, and designed to replace them. This vision is expressed in Xi Jinping's three global initiatives: the Global Development Initiative (of September 2021), the Global Security Initiative (of April 2022), and the Global Civilization Initiative (of March 2023).

Equally important are the processes simultaneously taking place within the PRC: during 2021–2023, China has taken a series of economically and politically costly steps to improve its mobilization capacities, both economically and socially. China is undergoing a period of militarization and securitization of many aspects of its policies.

Thus, we can note a growing trend toward "normalization" of China's policy in the sphere of strategic arms and, more broadly, in the security sphere. China is gradually beginning to follow the track laid out before it by the two superpowers during the Cold War era. It aims to achieve nuclear capabilities comparable to both leaders of the nuclear club (Russia and the United States) and increasingly views such capabilities as an important reinforcement of its global ambitions. The importance of strategic capabilities is growing as the PRC is drawn into an increasingly acute confrontation with the United States on all fronts, from economic and ideological to military.

4 习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代 化国家而团结奋斗 – – 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. 新华社. [Xi Jinpin: Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects] // Xinhua, 16.10.2022. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2022–10/25/content_5721685.htm.

The Development of Nuclear Forces

The United States is the only nation that publishes its own official estimates of Chinese nuclear capabilities, and in general these estimates are partially corroborated by data from other sources and not refuted by the Chinese side.

In early 2023, a senior U. S. Defense Department official told the media that the number of deployed[5] Chinese nuclear warheads "probably exceeds 400."[6] The problems with this estimate are revealed when it is compared to other Pentagon data contained in the annual report to Congress on Chinese military power. According to them, China's arsenal "consists of approximately 300 ICBMs, including fixed and mobile launchers capable of launching unitary and multiple reentry vehicles."[7]

Given the presence in the People's Liberation Army (PLA) Missile Force of estimated[8] 12 DF-5B intercontinental ballistic missiles (ICBMs) equipped with multiple independently targetable reentry vehicle (MIRVs) and capable of carrying up to five warheads, and a total of 72 launchers on six Type 094 SSBNs, it turns out that more than 410 warheads should have been intended exclusively for China's ICBM and SLBM arsenal. And even to meet this figure, it is necessary to exclude the deployment of MIRVs on DF-41 missiles, which were tested with this type of reentry vehicles (although only tests with two warheads were definitely mentioned)[9].

5 Given the Chinese practice of storing nuclear warheads separately from their delivery vehicles, "deployed" should probably refer to those transferred to nuclear warhead storage regiments within the Chinese People's Liberation Army (PLA) Missile Force bases and similar structures within the PLA Navy and Air Force.

6 Bugos, Klare. Op. cit.

7 Military and Security Developments… Op. cit. P. 65.

8 Kristensen H.M., Korda M., Reynolds E. Chinese nuclear weapons, 2023 // Bulletin of the Atomic Scientists. 2023. Vol. 79. No. 2. P. 108–133.

9 Gertz B. China Flight Tests New Multiple-Warhead Missile // The Washington Free Beacon, 19.04.2016. URL: https://freebeacon.com/national-security/china-flight-tests-multiple-warhead-missile/.

China's significant arsenal of medium-range missiles (DF-21, DF-26), some modifications of which are nuclear or dual-use, as well as China's small, but still recognized by the Americans, arsenal of nuclear air-deliverable weapons are completely ignored. The number of DF-26 was estimated at 200 in the above-mentioned early 2023 briefing, and it was indicated that China intends to develop a low-yield nuclear warhead for them[10].

Thus, there are methodological tricks that allow the Pentagon to estimate Chinese nuclear forces at the lowest possible threshold without grossly falsifying data provided to Congress. It is conceivable that estimates of 600 or more warheads might look more reasonable.

Three projects are important prospects for the development of China's strategic nuclear forces. The first is the ongoing project of the advanced DF-5C heavy intercontinental ballistic missile, capable of carrying an MIRV with ten warheads (a test with this number of warheads took place in 2017[11]). The second project is the DF-27, a missile with a range of up to 8,000 km equipped with a hypersonic glide vehicle. Its flight test is believed to have taken place in February 2023[12]. The third project is an orbital missile system equipped with a hypersonic glide vehicle, tested for the only time so far in 2021[13].

The implementation of these projects, combined with strategic weapons already produced by China, such as the DF-31AG and DF-41 intercontinental ballistic missiles, could, first, create preconditions

10 Bugos, Klare. Op. cit.

11 O'Donnell F. Launching an Expanded Missile Flight-Test Notification Regime // Stimson Center, 23.03.2017. URL: https://www.stimson.org/2017/launching-expanded-missile-flight-test-notification-regime/.

12 DF-27 // Missile Defense Advocacy Alliance, April 2023. URL: https://missiledefenseadvocacy.org/missile-threat-and-proliferation/todays-missile-threat/china/df-27/.

13 Lewis J. China's Orbital Bombardment System Is Big, Bad News — but Not a Breakthrough // Carnegie Endowment for International Peace, 19.10.2021. URL: https://carnegieendowment.org/2021/10/19/china-s-orbital-bombardment-system-is-big-bad-news-but-not-breakthrough-pub-85606.

for a rapid quantitative growth of China's nuclear arsenal, and second, radically expand the capabilities of the Chinese Missile Forces to overcome the missile defense systems of a potential adversary. It will also involve an unprecedented expansion of the range of strategic nuclear systems available to China.

However, the most important new data available in 2023 do not concern the quantitative growth of the arsenal, but rather its important qualitative transformation. The sea-based component is becoming an important growth point for China's strategic nuclear forces, thanks to significant technological advances. There are three important qualitative changes at once.

The first of them is the deployment of new JL-3 (*Ju Lang* 3) SLBMs on six Chinese Type 094 SSBNs. These missiles are expected to have an increased range (10,000 km compared to 8,000 km for the JL-2), which opens up the possibility of hitting targets in the continental United States from the areas of combat duty in the seas adjacent to China[14]. According to a number of assumptions, these missiles could be MIRVed[15], but it is likely that in this case their range would be shorter. Therefore, it is possible that single warhead missiles would be used from the seas adjacent to China against the continental U.S. territory. Nevertheless, the new missile, which the Chinese were able to deploy on their existing SSBNs, means that the Chinese submarine fleet can already engage targets on the U.S. mainland from PLA Navy-defended areas in the South China Sea. Thus, the PLA Navy has an opportunity to utilize the Soviet concept of "protected operational areas" ("*zashchishchennye raiony boevykh deistvii*", ZRBD), or, in Western terminology, "bastions." The "bastion" strategy of building a naval strategic nuclear force can be seen as one of the likely steps in the future development of the PLA Navy[16].

14 Caggiano. Op. cit.

15 JL-3. Submarine-launched Ballistic Missile. // Military Today, [n.d.]. URL: https://www.militarytoday.com/missiles/jl3.htm.

16 Washington B. The South China Sea and Nuclear Deterrence in the Asia Pacific / In: Project on Nuclear Issues: A Collection of Papers from the 2016 Nuclear Scholars Initiative and PONI Conference Series. / Cancian M. (ed.). Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2017. P. 115–121.

Another equally important change in the development of China's strategic nuclear forces is the U.S. military's claimed transition to permanent sea-based combat service by six Type 094 SSBNs[17]. Subsequent explanations and analysts' comments spoke of the "near-constant" presence of at least one such submarine at sea[18].

If China's naval nuclear forces do indeed maintain such a combat duty mode, this leads to a number of important conclusions. First of all, this indicates the significant maturity of China's naval strategic nuclear forces, both in terms of technical reliability and in terms of the maintenance and training system. For example, the British and French navies have four SSBNs each and, relying on their considerable experience and high technological level, are able to ensure that at least one of them is always at sea. China has so far achieved this with six submarines in its fleet. However, given its relatively late emergence of a sea-based strategic nuclear force, this can already be considered a significant achievement.

Finally, there were the first indications of a Chinese breakthrough in nuclear submarine stealth technology, either achieved or imminent. An important report by Christopher Carlson and Howard Wang of the U. S. Naval War College, "A Brief Technical History of the PLAN Nuclear Submarines," based on an analysis of the Chinese patent database, concludes that Chinese nuclear submarines under construction use a number of noise reduction technologies found on Soviet and Russian Project 971 and Project 949A submarines. Based on this, it is concluded that the perspective Chinese nuclear-powered submarines of the Type 095 (attack submarine) and Type 096 (SSBN) can be com-

17 Military and Security Developments… Op. cit. P. 94

18 Torode G., Baptista E. Analysis: China's Intensifying Nuclear-armed Submarine Patrols Add Complexity for U.S., Allies // Reuters, 04.04.2023. URL: https://www.reuters.com/world/chinas-intensifying-nuclear-armed-submarine-patrols-add-complexity-us-allies-2023–04–04/.

parable in terms of acoustic quieting to the late modernized Project 971 (Improved Akula I)[19], i.e., to the advanced Soviet and Russian attack submarines commissioned in the 1990s.

The sources of the Chinese obtaining the relevant technologies are unclear. Western media have speculated about Russian assistance in achieving such progress, but they have no reliable confirmation. One way or another, we are talking about bringing Chinese nuclear submarines to a level of acoustic quieting that was considered advanced in the 1990s and early 2000s. Given the long improvement cycle of nuclear submarines, such characteristics make them difficult to detect even with advanced sensor systems[20].

Thus, the sea-based component of China's strategic nuclear forces is becoming a significant instrument of nuclear deterrence at its current level of development. The forthcoming introduction of new Type 096 submarines in addition to the six existing submarines, combined with advances in acoustic quieting, will further increase the importance of China's naval strategic nuclear forces. This, in turn, will require a rethinking of both the tasks of the Chinese Navy, for which the defense of an increasing number of SSBNs in the areas of combat duty is becoming a key task, and the prospects of development of the U. S. Navy. The latter will have to divert significant resources from its nuclear-powered submarine fleet to monitor China's two nuclear-powered ship bases (Longpo, a few miles from Sanya on Hainan Island, and Jianggezhuang near Qingdao), as well as Chinese submarines at sea.

The airborne component of China's strategic nuclear forces continues to be the least significant and is currently represented, according to U.S. estimates, by a small number of H-6N bombers carrying

19 Carlson C.P., Wang H. A Brief Technical History of PLAN Nuclear Submarines. // U. S. Naval War College, CMSI China Maritime Reports. August 2023. P. 28. URL: https://digital-commons.usnwc.edu/cmsi-maritime-reports/30.

20 Torode G. Inside Asia's Arms Race: China Near "Breakthroughs" With Nuclear-armed Submarines, Report Says // Reuters, 09.10.2023. URL: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/inside-asias-arms-race-china-near-breakthroughs-with-nuclear-armed-submarines-2023–10–09/.

air-launched ballistic missiles. These bombers are deployed in small numbers[21], and their aerial refueling equipment means that they are capable of sustained airborne standby in readiness to use their weapons. But their limited range makes their use against targets on the continental U.S. soil unlikely. The nature of Chinese bomber exercises indicates that at this stage they are focused on strikes against U.S. military bases in the Western Pacific, Guam in particular[22].

The development of China's advanced H-20 bomber appears to be ongoing, with Chinese media regularly hinting at a looming date for its first flight test[23]. With China's first Y-20U heavy aerial refueling tanker aircraft entering service with the PLA Air Force in 2021[24], success in developing the H-20 would pave the way for China to have a full-fledged airborne component of the nuclear triad. The conditions of use of Chinese strategic bombers will differ significantly from the practice of the USSR/Russia and the United States: China and the United States are more distant from each other, and between them lies not the deserted Arctic, but the Pacific Ocean, whose western part is full of islands and is heavily militarized. The H-20 tactics of use will probably only be understood once the aircraft are in service and training exercises begin.

Overall, there is a profound conceptual change in the development of China's nuclear forces. The regular deployment of SSBNs suggests at least a partial departure from China's previous practice of storing nu-

21 Tirpak J. A. China's Nuclear Development Outstrips Predictions; 1,000 Warheads by 2030 // Air & Space Forces Magazine, 03.11.2021. URL: https://www.airandspaceforces.com/chinas-nuclear-development-outstrips-predictions-1000-warheads-by-2030/.

22 China Air Force Video Appears to Show Simulated Attack on U. S. Base on Guam // Reuters, 21.09.2020. URL: https://www.reuters.com/article/us-china-usa-security-idUSKCN26C0EI.

23 Trimble S. China Teases New Bomber, But Timing Remains Unclear // Aviation Week, 13.10.2022. URL: https://aviationweek.com/shows-events/ausa/china-teases-new-bomber-timing-remains-unclear.

24 McLaughlin A. PLA-AF Y-20U Tanker Makes Operational Debut // Australian Defence Business Review, 08.12.2021. URL: https://adbr.com.au/pla-af-y-20u-tanker-makes-operational-debut/.

clear warheads separately from their delivery vehicles. It is not known whether this trend has affected the PLA Missile Force (the ground-based component of the triad). At the same time, China is building a missile early warning system (MEWS) while developing several types of long-range ground-based radars. These include an X-band station in Heilongjiang Province and two S-band stations in Fujian Province and the Xinjiang Uygur Autonomous Region. Other types of ground-based stations of the early warning system are also under development. The space echelon of MEWS is also developing, with seven satellites by the end of 2021[25]. The degree of technical maturity of this system is unclear, whilst the operation of its early satellites was clearly experimental.

Combined with the massive construction of silo launchers for missiles, it can be assumed that Chinese nuclear forces are evolving toward the adoption of a launch-on-warning strategy. Questions about whether PRC actually seeks to transit to this strategy, and what is the timing of such a transition, are the subject of debate[26].

The Conceptual Changes

The observed evolution of China's strategic nuclear forces is accompanied by important, although not very visible at first glance, changes in China's strategic documents, as far as strategic deterrence issues are concerned.

Adopted in March 2021 by the session of the National People's Congress, the "Outline of the People's Republic of China 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range

25 2021 Report on the Defense Technology Trend Assessment — Assessment of the New Generation of Chinese Communist Party's Military Technology / Tzu-Yun S., Jui-Min H. (eds.) Taipei: Institute for National Defense and Security Research, 2021. P. 80.

26 See, e.g., Cunningham F. S. The Unknowns About China's Nuclear Modernization Program // Arms Control Association, June 2023. URL: https://www.armscontrol.org/act/2023–06/features/unknowns-about-chinas-nuclear-modernization-program.

Objectives for 2035" in its section on military build-up sets, among other things, the task of "building a high-level strategic deterrence system."[27] The same task is also mentioned in Xi Jinping's report to the 20th Party Congress in October 2022[28].

The concept of a "high-level strategic deterrence system" is explained in a series of publications in the Chinese military media. The available publications suggest that the system includes "combat" and "information" components. The latter includes, in particular, space and cyberspace warfighting capabilities. As for the combat component of the system, it includes strategic nuclear deterrence forces and strategic non-nuclear deterrence forces. Available Chinese publications indicate that the task of building a powerful strategic non-nuclear deterrent force based on conventional precision-guided ballistic and cruise missiles was set by the previous generation of Chinese leadership.

In particular, it is noted that as early as December 5, 2012, shortly after coming to power, Xi Jinping held a meeting with the command of the Second Artillery (the predecessor of the PLA Missile Force), during which he noted as one of the important areas of work "accelerating the process of *strategicization* of conventional missiles." He viewed this type of activity in the context of "gaining asymmetric advantages against neighboring countries and regions." The President of China called for the creation of a "non-nuclear strategic force with Chinese characteristics" and stated that this is a "new kind of strategic capability," pointing to the flexibility of using non-nuclear missiles[29].

27 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 [Outline of the People's Republic of China 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2035] // Xinhua, 13.03.2021. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2021–03/13/content_5592681.htm.

28 Xi Jinpin: Hold High… Op. cit.

29 二炮专家：美国怕什么就发展什么 瞄准其死穴打 [Second Artillery Expert: The United States Will Develop Whatever It Is Afraid Of, Aiming At Its Weaknesses] // Global Network, 10.10.2014. URL: https://www.chinanews.com.cn/mil/2014/10–10/6664648_2.shtml.

It is noteworthy that Chinese publications refer to the tasks of building a "high-level strategic deterrence system" as one of the so-called "military centenary goals" or "2027 goals." An indication of this is contained, i.a., in an article by Colonel General Xu Qiliang, Deputy Chairman of the PRC Central Military Council, published in November 2022 in the *Renmin Ribao* newspaper[30]. "2027 Goals" are areas of military build-up on which the PLA intends to achieve decisive progress by 2027, when the Chinese Armed Forces will celebrate its centennial. Other well-known priorities of this program are the introduction of artificial intelligence, autonomous systems, progress in the development of the military procurement system, etc.

Finally, from a political point of view, the need for a new strategic deterrence system is no longer justified by the objective of deterring a nuclear attack on China, but by the need to limit the capabilities of the "hegemonists" (a term reserved for the United States in Chinese narratives)[31]. The existence of such a system is expected to reduce the adversary's ability to intervene in regional conflicts, such as the Taiwan conflict.

For example, an article by Ge Tengfei, a professor at the PLA National Defense University, published by *Renmin Luntan* cites a famous quote from the report to the 20th Congress of CPC that the world is undergoing "unprecedented changes," and although the positive trends of global development cannot be stopped, humanity is facing challenges from hegemonism, power politics, security deficits, and so on. This quote reinforces the conclusion that China needs to build

30 许其亮. 如期实现建军一百年奋斗目标 （认真学习宣传贯彻党的二十大精神）. 人民日报. [Xu Qiliang. Achieve the Goals of Building of the 100th Anniversary of the Founding of the Armed Forces as Scheduled (Earnestly Study, Publicize and Implement the Spirit of the 20th Congress of the Party)] // People's Daily, 07.11.2022. URL: http://www.news.cn/politics/cp2c20/2022–11/07/c_1129106520.htm.

31 See, e.g., official publication of the Foreign Ministry: U. S. Hegemony and Its' Perils // Foreign Ministry of People's Republic of China, February 2023. URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/202302/t20230220_11027664.html.

a strong strategic deterrence system to "resist the interference of external hegemonic forces in matters of national sovereignty and security."[32]

China's nuclear forces are growing quantitatively and qualitatively; their mission sets are also expanding. In fact, they are no longer limited to deterring nuclear attack attempts and nuclear blackmail against China. The "high-level strategic deterrence system" is expected to have advantages in non-nuclear local conflicts, and its development is perceived as a necessity in the context of destabilizing political situation in the world, "unprecedented changes" and growing threats[33]. Thus, the strategy of "minimal deterrence" that has existed since the country acquired nuclear status in 1964 is a thing of the past. Nuclear forces are seen as a key element of China's new great power status, and their growth may be fueled in part by China's growing global ambitions.

The Political Context of China's Nuclear Build-up

The development of China's strategic nuclear forces is taking place against the background of a general militarization of the Chinese state and society. These processes go beyond the usual increasing of military expenditures and procurement programs and are by now accompanied by significant changes in China's domestic political, ideological, and social spheres.

For example, China has recently amended its military service law twice (in 2021 and May 2023). The 2021 amendments raised the age limit for conscripts from 22 to 24 (26 for those with higher education). The 2023 amendments expand the armed forces' authority to conscript educated contingents (directly from universities, if necessary),

32 葛腾飞. 打造强大的国家战略威慑力量体系. [Ge Tengfei. Building a Strong National Strategic Deterrent Force System] // People's Forum, 2022. URL: http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2022–11/01/content_25950663.htm.

33 Ibid.

and also make it possible to conscript persons previously discharged from the armed forces.

The PRC is visibly strengthening its counterintelligence and security regime, often at the expense of the country's openness to the outside world, its investment attractiveness, and its public atmosphere. In 2021 and 2022, for the first time in its history, China's Ministry of State Security published unclassified regulations — orders on the procedure for mandatory cooperation of organizations and agencies with counterintelligence and on the procedure for rewarding citizens for signals of threats to national security.

China has probably the world's most developed system of defense mobilization of the economy, primarily industry, and the mandates of mobilization structures were further expanded in the 2020 version of the PRC's National Defense Law[34]. In recent years, the practice of conducting large-scale exercises of mobilization structures of economic management affecting the sectors of industry, transport, and communications has also expanded[35].

The feeling of military anxiety is growing, and it is connected with the threat of an armed conflict around Taiwan with the potential involvement of the United States. The threat of conflict in the mid-term period is also seen as very real on the other side of the Taiwan Strait. In particular, Taiwan decided in December 2022 to triple the period of military conscription from 4 to 12 months starting in 2024[36]. Like the PRC, Taiwan pays significant attention to the development of mobilization structures designed to ensure the accumulation and distribution of strategic reserves, as well as military mobilization of the population[37]. Major civil defense exercises are being conducted, and an armed reserve is being actively prepared.

The experience of the conflict in Ukraine shows that even in the most important world regions nuclear weapons do not prevent indirect conflicts between great powers, but they do reduce the likelihood of direct clashes by setting a frame of reference for what is possible. While the U.S. government has clearly and repeatedly expressed its intention to provide military support to Taiwan in the event of a Chinese attack, the specific forms and scope of such support remain a matter of debate.

A likely leap in Chinese nuclear force development by 2027 could create a whole new reality around Taiwan and in the Western Pacific as a whole. Direct U. S. intervention in the conflict, which looks possible now, may become unthinkable by then. The basic prerequisites for a possible U.S. intervention were a significant U.S. qualitative superiority over the PRC in naval arms, combined with overwhelming U.S. nuclear superiority. This meant that the PRC was unlikely to initiate a vertical escalation of a potential military conflict in Taiwan and would not be interested in its horizontal escalation either (the U.S. superiority would increase as hostilities moved away from the PRC's borders).

In the future, a dramatic build-up of China's strategic arsenal and the emergence of medium-range ballistic missiles equipped with low-yield nuclear warheads in the PLA will radically increase the risks for the United States. China formally remains committed to the principle of "no first use" of nuclear weapons, but this principle is increasingly being questioned by authoritative Chinese experts. In this context, one may recall the statements of Sha Zukang, China's former UN arms control representative, that this principle needs "readjustment": it cannot

34 中华人民共和国国防法 The National Defense Law of the People's Republic of China] // 中华人民共和国国防部[Ministry of National Defense of the People's Republic of China], 27.12.2020. URL: http://www.mod.gov.cn/regulatory/2020–12/27/content_4876050.htm.

35 Dongliang W., Maoxin C. A Glance Into National Economic Mobilization Exercise in Shandong Province // Ministry of National Defense of the People's Republic of China, 17.10.2022. URL: http://eng.mod.gov.cn/xb/News_213114/Features/4923648.html.

36 Taiwan Extends Compulsory Military Service From 4 Months to 1 Year // PBS, 27.12.2022. URL: https://www.pbs.org/newshour/world/taiwan-extends-compulsory-military-service-from-4-months-to-1-year.

37 New Mobilization Agency Formed to Show Taiwan's Resolute All-out Defense: Tsai // Focus Taiwan, 30.12.2022. URL: https://focustaiwan.tw/politics/202112300004.

be extended to the United States unless it stops seeking to downgrade China's nuclear capabilities[38].

Thus, the development of China's strategic nuclear forces is becoming an important factor in global and world politics that will have a growing influence on the attitude of major players in conflicts in East Asia and other regions of the world.

38 Zhen L. China backs 'no first use' nuclear policy, calls on nations to cut warhead stockpile // South China Morning Post, 22.10.2021. URL: https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3153387/china-backs-no-first-use-nuclear-policy-calls-nations-cut.

Cyberthreats To Space Systems

PAVEL KARASEV — Candidate of Sciences (Political Sciences); Senior Researcher at the Section of Military-Political Analysis and Research Projects, IMEMO RAS.

Spacecraft, which make up infrastructures of different quantitative scales and technical complexity, make it possible to overcome many unique challenges of management and information support of civil and military activities of states. Telecommunications, reconnaissance, remote sensing and observation of land and sea, meteorology, navigation, missile attack warning, target designation for weapons and verification of arms control treaties, various scientific research and experiments — these are just some examples of what has become possible as a result of space development.

According to a nonprofit advocate organization *Space Foundation*, the global market for space services exceeded $445 billions in 2020[1]. Also the recent years saw a significant surge of the number of spacecraft launched into orbit. According to the UN Office for Outer Space Affairs, 1274 spacecraft were launched in 2020, 1810 in 2021, and 2574 in 2022[2]. It is worth noting, that *SpaceX*'s *Starlink* satellites make up the most of this number — more than 1700 were launched in 2022 alone. However, these facts indicate a new stage in the mass development of outer space, and the upward trend in the number of orbital launches will likely continue into the future. To date, states have registered radio frequencies with the International Telecommunication Union (ITU) for more than 1.7 million non-geostationary satellites, which could be launched into orbit by early 2030[3].

The UN estimates that "nearly 40 per cent of the targets underpinning the Sustainable Development Goals leverage Earth observation

1 Global Space Economy Nears $447B // Space Foundation, [n.d.]. URL: https://www.thespacereport.org/uncategorized/global-space-economy-nears-447b/.

2 Online Index of Objects Launched into Outer Space // UN Office for Outer Space Affairs, [n.d.]. URL: https://www.unoosa.org/oosa/osoindex/search-ng.jspx.

3 Our Common Agenda Policy Brief 7. For All Humanity — the Future of Outer Space Governance. P. 5. // United Nations, May 2023. URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-outer-space-en.pdf.

and global navigation satellite systems."[4] For instance, one of the goals is to build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation, wherein one of the targets is to significantly increase access to information and communications technology and strive to provide universal and affordable access to the Internet in least developed countries by 2020. UN analysis especially emphasizes that a number of strategies, doctrines, and national security concepts describe outer space as a warfighting or operational domain. "These are not just theoretical concepts, they are being backed by the development of military capabilities to deny, disrupt, degrade or destroy the space systems of adversaries. This can include direct-ascent missiles, maneuverable satellites, Earth or space-based laser systems, electromagnetic and cyber capabilities or even the use of nuclear weapons."[5]

While the development and deployment by states of various types of anti-satellite weapons is one of the most discussed potential threats to space infrastructure (military, civil and dual-use)[6], at the same time the studies are conducted on the possibilities of cyberattacks against satellites, which can be considered more preferable than destructive attacks on space assets, as they are less likely to create debris, as an interference to space activities. Cyberthreats to satellites and space infrastructure require comprehensive review and analysis, as do possible measures to neutralize them — especially in light of the expanding military use of commercial satellites and against the backdrop of increasing international tensions[7]. Commercial spacecraft can be used

4 Ibid. P. 11.

5 Ibid. P. 18

6 See e.g. Porras D. Creeping Towards An Arms Race in Outer Space / In: SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security. Oxford: Oxford University Press, 2020. P. 513–518; Raju N. Developments in space security, 2020. / In: SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmament and International Security. Oxford: Oxford University Press, 2021. P. 531–536.

7 See e.g. Sidorin A., Talynkin V. Rol' kommercheskih sputnikovyh sistem svyazi v dostizhenii informacionnogo prevoskhodstva i reshenii zadach

to provide military communications, data transmission and surveillance, and have different requirements for reliability and security, including cybersecurity.

Cyber Vulnerability of Space Infrastructure and Satellites

Currently, there is no internationally accepted definition of what is meant by "space infrastructure," but similar definitions are contained in various national documents. Thus, according to the definition given in the Law of the Russian Federation No. 5663-I "On Space Activities," space infrastructure includes "cosmodromes; launching complexes and installations; instrumentation and command complexes; space objects flight control centers and points; space equipment storage bases; areas of fallout of separating parts of space objects; space objects landing grounds and runways; experimental base facilities for the creation of space technology; cosmonaut training centers and equipment; any other ground facilities and equipment used for carrying out of space activities."[8] According to the *U. S. Dictionary of Military and Associated Terms*, the so-called "space asset" is "equipment that is an individual part of a space system, which is or can be placed in space or directly supports space activity terrestrially."[9] The *EU Space Strategy for Security and Defense*, released in March 2023, defines the similar term "space domain", which covers "any element relevant for the functioning of space systems and the delivery of space-based services in the EU and the Member States, e.g.: the outer space environment, the various relevant orbits and spacecraft and related information on the systems they belong to, the ground and launch infrastructure, radio frequency links, user terminals and cyber. It also includes the underlying industrial space sector."[10]

Based on the above definitions, it is reasonable to consider two main stages of the life cycle of spacecraft and the corresponding infrastructure, as part of a review of potential cyber vulnerabilities — the nominally "ground" stage, which includes the production, storage and preparation of the spacecraft; and the "orbital" stage, when the satellite operates in space and communicates with ground infrastructure.

Satellite design incorporates specialized on-board computer systems that ensure their intended functioning, sending and receiving commands and telemetry. Computer systems are also used on the ground, in mission control centers and other infrastructure facilities. When assessing potential cyberthreats, space industry professionals assume that "Civilian space missions are supported by a large system of interconnected resources and assets both in space and on the ground (e.g., computer systems, communication devices, processors, etc.). Each of these entities is potentially vulnerable and could be exploited by a threat agent."[11] It is an indisputable fact that

upravleniya vojskami i oruzhiem [The Role of Commercial Satellite Communication Systems in Achieving Information Superiority and Solving Problems of Command and Control of Troops and Weapons] // Voennaya Mysl'. 2016. No. 10. P. 65–70; Strout N. The U. S. Military Wants to Plug Commercial Satellites Into Its Orbital Networks // C4ISRNet, 23.12.2021. URL: https://www.c4isrnet.com/intel-geoint/2021/12/23/the-us-military-wants-to-plug-commercial-satellites-into-its-orbital-networks/.

8 Law of the Russian Federation "On Space Activity", Decree No. 5663–1 of the Russian House of Soviets, Aug. 20, 1993, Para. 18 // UNOOSA, [n.d.]. URL: https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/nationalspacelaw/russian_federation/decree_5663–1_E.html.

9 DOD Dictionary of Military and Associated Terms. P. 197 // Federation of American Scientists, [n.d.]. URL: https://irp.fas.org/doddir/dod/dictionary.pdf.

10 Joint Communication to the European Parliament and the Council. European Union Space Strategy for Security and Defence. P. 2 // European Commission, 10.03.2023. URL: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN(2023)9&lang=en.

11 Security Threats Against Space Missions Informational Report CCSDS 350.1-G-3. Washington, DC: CCSDS, 2022. P. 2–3.

no information network or system can be considered absolutely reliable and secure.

The potential cyber vulnerabilities of satellites change over the course of their life cycles. Up to the launch of the spacecraft into orbit, the so-called "attack surface" is many times larger, that is, there are significantly more possible attack vectors — paths, methods, or means through which cybercriminals penetrate the target system. Attack vectors include the actions and tools of attackers, as well as the human factor or vulnerable technologies on the side of the potential victim and its contractors[12]. Risks increase as information systems become more complex, and in the case of satellites, due to the spread of the so-called "satellite constellations," that is, the simultaneous use of a large number of relatively inexpensive[13] space vehicles of the same type.

At the stage of design or assembly/configuration of a spacecraft, an attack can take a form of introduction of a vulnerability or an undocumented function (the so-called "implant"), which can be used after the spacecraft is launched into space. This implies increased requirements for supply chain security. At the same time, mass exploitation of outer space using small satellites using commercially available "off-the-shelf" components carries additional risks, since, on the one hand, their vulnerabilities are, as a rule, well known to attackers, and on the other hand, there is no guarantee that the commercial enterprises producing components and integrating them are diligently monitoring (or are able to monitor) the security of the supply chain.

12 See Attack Vector // Encyclopedia by Kaspersky, [n.d.]. URL: https://encyVclopedia.kaspersky.ru/glossary/attack-vector/.

13 According to 2019 data, one *Starlink* satellite costs less than $500k. See e.g. Ralph E. SpaceX Announces Second Starlink Satellite Launch in Two Weeks // Teslarati, 10.12.2019. URL: https://www.teslarati.com/spacex-starlink-satellite-launch-second-announcement/. At the same time the cost of the GPS3 satellite, according to some estimates, reaches $600 millions, see e.g. Clark S. SpaceX Selivers GPS Satellite to 12,000-Mile-High Orbit // SpaceFlight Now, 18.01.2023. URL: https://spaceflightnow.com/2023/01/18/falcon-9-gps-3-sv06/.

It is obvious that carrying out cyber attacks against specialized systems with unique hardware and software architecture is a more complex task. Nevertheless, even here the use of commercially available components is unavoidable, due to the deficit of space- and military-grade hardware. The reduction in supplies of space/military-grade components is due to the specifics of the market, which serves 99.5% of commercial demand[14]. Commercially available components are present even in military and dual-use equipment for the same reasons — the desire to reduce costs and take advantage of greater availability[15].

Serious vulnerabilities can also be found in the organizational structure, at the state level as well. There is not only the threat of sabotage by "insiders" — recruited or infiltrated agents who can facilitate a cyberattack — but also an insufficient level of cyber literacy among trustworthy personnel. For example, a 2018 report by the United States Government Accountability Office (GAO)[16] indicates that serious structural cyber vulnerabilities exist at the National Aeronautics and Space Administration (NASA). Specifically, the report states that NASA "has not yet effectively implemented

14 Friedlander D. EEE COTS Components in Space: Cost // Military & Aerospace Electronics, 08.12.2017. URL: https://www.militaryaerospace.com/commercial-aerospace/article/14229444/eee-cots-components-in-space-cost.

15 See Keller J. COTS Components on the Rise in Communications and Surveillance // Military & Aerospace Electronics, 17.12.2015. URL: https://www.militaryaerospace.com/communications/article/16710789/cots-components-on-the-rise-in-communications-and-surveillance; Fostea D. Using COTS Components in Military Communications Systems — Testing and Evaluation // Scientific Bulletin of Naval Academy. 2016. Vol. 19. No. 1. P. 210–213; McHale J. Contested Space, Small Sats, and the Gamble on COTS in Space // Military Embedded Systems, 04.06.2020. URL: https://militaryembedded.com/comms/satellites/contested-space-small-sats-and-the-gamble-on-cots-in-space.

16 NASA Information Technology — Urgent Action Needed to Address Significant Management and Cybersecurity Weaknesses. Washington, DC: U. S. Government Accountability Office, 2018.

leading practices for information technology (IT) management. Specifically, GAO identified weaknesses in NASA's IT management practices for strategic planning, workforce planning, governance, and cybersecurity… NASA has not fully established an effective approach to managing agency-wide cybersecurity risk."[17] A new 2021 report by NASA's Office of Inspector General states that "NASA's ability to prevent, detect, and mitigate cyberattacks is limited by a disorganized approach to Enterprise Architecture. Enterprise Architecture (EA)… a fragmented approach to IT… has long been a defining feature of the environment in which cybersecurity decisions are made at the Agency. The result is an overall cybersecurity posture that exposes NASA to a higher-than-necessary risk from cyberthreats."[18] This demonstrates that at the ground stage of the spacecraft life cycle, the *formation* of cyber vulnerabilities can be carried out through the introduction of "implants," or indirectly, through the use of publicly available components.

Since attackers do not have the opportunity to gain physical access to software and hardware of a spacecraft during the orbital stage of its life cycle, the "attack surface" is smaller. However, hostile actions against satellites and space infrastructure are still possible. It is believed that "satellites and their ground systems… vulnerable to many of the same cyberattacks as every other computer system out there… You generally need access to a specialized ground antenna and wait for the satellite to pass overhead before sending it commands. But if you can hack into the computers controlling that antenna, then you could be in business."[19]

It is likely that a significant factor determining the possibility of carrying out cyberattacks on satellites is the standardization

17 Ibid. P. 2.

18 NASA's Cybersecurity Readiness. Report No. IG-21–019. Washington, DC: NASA Office of Inspector General, 2021. P. 4.

19 Tucker P. The NSA Is Running a Satellite Hacking Experiment // Nextgov FCW, 23.09.2019. URL: https://www.nextgov.com/cybersecurity/2019/09/nsa-running-satellite-hacking-experiment/160057/.

of communication protocols with spacecraft, in particular within the framework of the Consultative Committee for Space Data Systems (CCSDS). Almost all of the leading space agencies are members of this international organization. To date, the Committee has developed more than 60 recommendations for standardizing space data transmission systems. As of summer 2023, these standards have been used in more than 1300 space missions[20]. At the same time, the Committee's 2022 report on security threats against space missions states: "In the past, space missions using CCSDS Recommended Standards were typically thought of as 'civil' and 'scientific' missions that were not likely targets of malicious attackers. This is in contrast with military or National Security missions that would more likely be targeted and have traditionally been highly protected. However, in today's global environment of ubiquitous cyberthreats, this view is no longer true as all missions must be deemed to be targets."[21]

Thus, drawing conclusions in terms of cyber vulnerabilities of satellites and space infrastructure, firstly, cyber vulnerabilities are real and affect all stages of the spacecraft life cycle, whilst "attack surface" at the ground stage is larger. Second, cyber vulnerabilities are continually increasing, with the growing use of commercially available components and standardization, and due to massive space development. Thirdly, not only civilian but also government space missions, including military ones, are susceptible to cyber vulnerabilities. A combination of these factors, against the backdrop of increasing dependence on the uninterrupted functioning of satellites and space infrastructure, determines the severity of emerging challenges and the need to develop adequate measures to overcome them.

20 CCSDS Missions // CCSDS, [n.d.]. URL: https://public.ccsds.org/implementations/missions.aspx.

21 Security Threats Against Space Missions… Op. cit. P. 1.

Research on space cyberthreats

Increasing cyberrisks of disrupting the operation of satellites and their infrastructure are forcing an increasing number of think-tanks, international organizations and states to perceive them as a serious security threat.

For several years the expert community has been demonstrating the capabilities of cyberattacks on spacecraft. Since 2018 competitions on hacking satellite infrastructure have been held at the DEF CON hacker conferences. In 2022, participants were offered for the first time to hack a real spacecraft in orbit[22]. In Europe, CYSAT events have been running since 2021, with a focus on the cybersecurity of satellites and their infrastructure[23]. During CYSAT 2023, the European Space Agency (ESA) invited cybersecurity experts to disrupt the demo nanosatellite OPS-SAT in orbit. The *Thales* team managed to gain access to the spacecraft's onboard system, which made it possible to compromise the data sent back to Earth, in particular, images captured by the satellite's onboard camera[24]. Work done by research centers also indicates the presence of significant cyberthreats to satellites and the current lack of adequate understanding of them. One study states that "most small non-constellation LEO satellites have no TC [Telecommand] protection to defend against malicious access… It appears that even basic remote access protection has not yet arrived in the architectural planning phase in many of these satellites."[25]

22 Hack-A-Sat 4 Rules. P. 6. // Hack-A-Sat, 21.02.2023. URL: https://hackasat.com/wp-content/uploads/2023/02/HAS4_Rules_V0–1.pdf.

23 CYSAT // CYSAT, [n.d.]. URL: https://cysat.eu/.

24 Thales Seizes Control of ESA Demonstration Satellite in First Cybersecurity Exercise of Its Kind // THALES, 25.03.2023. URL: https://www.thalesgroup.com/en/worldwide/security/press_release/thales-seizes-control-esa-demonstration-satellite-first.

25 Willbold J. et al. Space Odyssey: An Experimental Software Security Analysis of Satellites. San Francisco, CA: 2023 IEEE Symposium on Security and Privacy (SP), 2023. P. 15.

But there is evidence that cyberattacks on satellites and space infrastructure are already being practiced not only as experiments. Back in 2018, *Symantec* specialists identified a complex attack code-named "Thrip"[26]. The targets were a satellite operator, two mobile telecom operators and one defense contractor. It is assumed that the cyberattacks on the satellite operator were carried out not only to steal data, but also to possibly disrupt the operation of the spacecraft, since they hit the systems that receive telemetry and control the satellites.

Over the past few years, cyberthreats to satellites and space infrastructure have been reflected in national strategies and initiatives. The 2020 U. S. National Space Strategy focused particular attention on these issues. One of the objectives formulated in the Strategy is to "incorporate cybersecurity principles across all phases of space systems design, development, acquisition, and deployment."[27] This is implemented through a set of measures: collaborate with industry and encourage development and integration of cybersecurity plans for space systems; collaborate with interagency, allied, partner, and commercial space system operators to promote the development and adoption of best practices; leverage widely adopted best practices and standards in the creation of rules and regulations, as appropriate[28].

Practical action could be seen as early as 2021, when the U. S. Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA) launched a Space Systems Critical Infrastructure Working Group, which includes government and industry representatives[29]. The group is expected to identify and develop strategies to minimize risks to space systems that support the nation's critical infrastructure. In 2022, CISA

26 Thrip: Espionage Group Hits Satellite, Telecoms, and Defense Companies // Symantec, 19.06.2018. URL: https://symantec-enterprise-blogs.security.com/blogs/threat-intelligence/thrip-hits-satellite-telecoms-defense-targets.

27 National Space Policy. Washington, DC: The White House, 2020. P. 8.

28 Ibid. P. 18.

29 CISA Launches a Space Systems Critical Infrastructure Working Group // CISA, 13.05.2021. URL: https://www.cisa.gov/news-events/news/cisa-launches-space-systems-critical-infrastructure-working-group.

collaborated with the FBI through its Shields UP initiative to provide guidance to satellite communications service providers on how to mitigate potential cyberthreats[30]. In 2022–202 the U. S. National Institute of Standards and Technology issued several information and analytical materials, including those devoted to implementation of cybersecurity (*Cybersecurity framework*[31]) in ground infrastructure[32] and commercial satellites[33].

New legislative initiatives to develop space cybersecurity are also emerging in the U.S. A number of serious steps are provided for in "Satellite Cybersecurity Act"[34], which is being considered in 2023 by the U. S. Congress. The act would first require the Comptroller General of the United States to conduct a study on the actions the Federal Government has taken to support the cybersecurity of commercial satellite systems. Secondly, the U. S. Cybersecurity and Infrastructure Security Agency should establish a cybersecurity clearinghouse for commercial satellite systems and compile relevant recommendations. Third, it is proposed to develop a strategy to address and improve the cybersecurity of commercial satellite systems, which should include identification of roles and responsibilities for relevant agencies and the extent to which cybersecurity threats to such systems are addressed in critical infrastructure risk analyses.

30 Strengthening Cybersecurity of SATCOM Network Providers and Customers // CISA, 10.05.2022. URL: https://www.cisa.gov/news-events/cybersecurity-advisories/aa22–076a.

31 Cybersecurity Framework // NIST, [n.d.]. URL: https://www.nist.gov/cyberframework.

32 Brule J., Suloway T., Lightman S. Satellite Ground Segment: Applying the Cybersecurity Framework to Satellite Command and Control. NIST Interagency/Internal Report IR 8401. Gaithersburg, MD: NIST, 2022.

33 Scholl M., Suloway T. Introduction to Cybersecurity for Commercial Satellite Operations. NIST Interagency/Internal Report IR 8270. Gaithersburg, MD: NIST, 2023.

34 S. 1425–118th Congress: Satellite Cybersecurity Act // GovTrack.us, 03.05.2023. URL: https://www.govtrack.us/congress/bills/118/s1425.

At the same time, the United States is actively studying the anti-satellite cyber capabilities of other significant states. One of the documents of the U. S. Intelligence Community, leaked in 2023, states that China is creating sophisticated cyberweapons to "hijack" enemy satellites, rendering them useless for transmitting data[35].

The UK in its 2021 National Space Strategy also highlights cybersecurity threats to satellites and space infrastructure. Specifically, the document states that potential adversaries are "developing capabilities that will put our people, equipment and information networks at risk and make it harder to protect the UK. They are developing a range of methods to do this, from jamming and cyberattacks, through to anti-satellite missiles that can cause permanent damage…"[36] Even earlier, in 2020, the U. K. Space Agency released the *Cyber Security Toolkit*, a white paper for commercial satellite operators and manufacturers. It details the steps asset owners must take to identify their dependencies and vulnerabilities, assess risks, and adopt an appropriate cybersecurity strategy based on these findings. Noteworthy is the assessment given to the current situation is: "There is a present and increasingly significant threat to vulnerable space assets… [there is] a clear requirement for an enhanced and robust cybersecurity regime."[37]

The European Union's 2023 Space Strategy for Security and Defense notes that the specific nature of space infrastructure, both in orbit and on the ground, makes it particularly vulnerable to cyberattacks[38]. Space systems provide critical support for the functioning of society and economic activity. At the same time, in EU legislation on the resilience of critical objects (Critical Entities Resilience Direc-

35 Srivastava M., Schwartz F., Sevastopulo D. China Building Cyber Weapons to Hijack Enemy Satellites, Says U. S. leak' // Financial Times, 21.04.2023. URL: https://www.ft.com/content/881c941a-c46f-4a40-b8d8–9e5c8a6775ba.

36 National Space Strategy. London: H. M. Government, 2021. P. 12.

37 Cyber Security Toolkit. London: U. K. Space Agency, 2020. P. 2.

38 Joint Communication to the European Parliament… Op. cit. P. 2.

tive, CER[39]) and cybersecurity (NIS2 Directive[40]) space infrastructure and satellites are recognized as critical objects. The Strategy suggests that, in order to improve the resilience and security of space systems and services, the European Commission will consider requirements to make sure that security, including cybersecurity, is part of the design of all space systems delivering essential services. This can be achieved through a more systematic integration of relevant security standards in the early design phase of these systems[41]. In addition, the Commission will promote the exchange of information on threats to space assets or their supply chain, with particular attention to the relevance of information to relevant security operation centers (SOCs).

Building on experience with the Galileo satellite navigation system, the EU Space Program Agency (EUSPA) will ensure consistent security monitoring of all EU space programs. In close cooperation with the Commission, the EU-wide Computer Security Incident Response Team of all the EU institutions (CERT-EU) and the European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), EUSPA will play a key role as space security monitoring and operations center in the EU[42]. The implementation of various regulations and other cybersecurity frameworks (such as the NIS2 Directive and the Cyber Resilience Act) is expected to incentives the uptake of cybersecurity requirements for mission-critical digital products used in space. Specific cybersecurity standards and procedures in the space domain could be considered as part of EU Space Law.

These facts and documents indicate that in the West, cyberthreats to satellites and space infrastructure are currently receiving increased

39 The Critical Entities Resilience Directive // CER, [n.d.]. URL: https://critical-entities-resilience-directive.com/.

40 The Space Sector // NIS2 Directive, [n.d.]. URL: https://nis2directive.eu/space/.

41 Joint Communication to the European Parliament… Op. cit. P. 4.

42 Ibid.

attention at all levels — from the scientific community and technical specialists to states. At the same time, it is obvious that solving the issue of cybersecurity through the introduction of standards at all stages of the spacecraft life cycle is at an early stage of implementation, and the effectiveness of many proposed frameworks is yet to be assessed (for example, the NIS2 Directive will come into force only in 2024). Also, while cybersecurity threats are global and trans-boundary in nature, the reviewed documents rather poorly address the need to develop broad international cooperation to eliminate cyberthreats to satellites and space infrastructure. In the context of growing international tension and rivalry, this can be explained by significant sensitivity of this area — since satellites and the corresponding infrastructure are considered critical objects. At the same time, certain positive developments within the UN offer hope for the elaboration of some norms and rules to reduce the cyberrisks to space activities.

Space Law and Cyberattacks on Satellites

One of the definitions interprets space law as “a set of special norms of modern general International Law that regulate the relations of states among themselves, with international intergovernmental organizations, the relations of such organizations in connection with conducting space activities by all of them, as well as establishing the international legal regime such activities in outer space, on the Moon and other celestial bodies.”[43] Space law is formed by international treaties and international customs. In 1959, the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space was formed within the UN, which played a significant role in the development of a number of international agreements defining norms of Space Law. In 2011, the Declaration on the Fiftieth Anniversary of Human Space Flight and the Fiftieth Anniversary of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space noted that the Com-

43 “Space Law”, Glossary of Space Terms // Roscosmos, [n.d.]. URL: https://www.roscosmos.ru/1329/.

mittee "served as a unique platform at the global level for international cooperation in space activities and that the Committee and its subsidiary bodies stand at the forefront in bringing the world together in using space science and technology to preserve the Earth and the space environment and ensure the future of human civilization."[44]

At the moment, the main document regulating the relations of states in space is the 1967 Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies (Outer Space Treaty). It contains provisions that prohibit certain military activities in outer space. In particular, according to Article IV: "States Parties to the Treaty undertake not to place in orbit around the Earth any objects carrying nuclear weapons or any other kinds of weapons of mass destruction, install such weapons on celestial bodies, or station such weapons in outer space in any other manner. The Moon and other celestial bodies shall be used by all States Parties to the Treaty exclusively for peaceful purposes. The establishment of military bases, installations and fortifications, the testing of any type of weapons and the conduct of military maneuvers on celestial bodies shall be forbidden."[45]

At the moment there is no internationally accepted definition of the term "cyberweapon" or "information weapon" as related to information and communications technologies (ICTs); they do exist however at national levels and in some international organizations. In its most general form, these are "specialized ICT tools that are used to produce effects through cyberspace in computer systems and networks and the infrastructure they support and are intended to defeat the adversary."[46] At the same time, many states have already recognized cyberspace as a domain of armed confrontation. It is obvious that without serious adaptation the provisions of the Outer Space Treaty regulating the placement of weapons in outer space are not applicable to *cyberweapons*. In addition to the lack of an internationally accepted definition of "cyberweapons," there is a lack of clarity on what can be understood by the "placement" of cyberweapons in space. In particular, can the introduction of implants into a spacecraft at the stage of its production be considered as such?

This is not the only legal uncertainty. Thus, Article III of the Outer Space Treaty states: "States Parties to the Treaty shall carry on activities in the exploration and use of outer space, including the Moon and other celestial bodies, in accordance with international law, including the Charter of the United Nations, in the interest of maintaining international peace and security and promoting international co-operation and understanding."[47] Drawing upon this principle, UN member states, when interacting with each other in outer space, must refrain "from the threat or use of force," including "in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations."[48] However, what is meant by the "*use of force*" in cyberspace is yet another unresolved issue.

It is obvious that International Law regulates relations between states, while in the ICT environment, in addition to states, we can see activity of cybercriminals, cyberhacktivists and other non-state

44 General Assembly, Declaration on the Fiftieth Anniversary of Human Space Flight and the Fiftieth Anniversary of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, adopted by the UN GA Resolution 66/71, 9 Dec. 2011. P. 8. // UN General Assembly, 09.12.2011. URL: https://undocs.org/en/A/RES/66/71.

45 Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies', adopted by the UN GA Resolution 2222 (XXI) on 19 Dec. 1966. Art. IV. // UNOOSA, [n.d.]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml.

46 See. Karasev P. Podhody k nerasprostraneniyu kiberoruzhiya [Approaches to the Non-proliferation of Cyberweapons.] / In Bezopasnost' i kontrol' nad vooruzheniyami 2015–2016. Mezhdunarodnoe vzaimodeistvie v bor'be s global'nymi ugrozami [Security and Arms Control 2015–2016. International Cooperation in Fighting against Global Threats.] / Ed. by A. G. Arbatov, N. I. Bubnova. Moscow: IMEMO RAN / ROSSPEN, 2016. P. 263–272.

47 Treaty on Principles Governing… Op. cit. Art. III.

48 UN Charter. Art. 2. Para. 3 // United Nations, [n.d.]. URL: https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text.

malicious actors who act outside any legal framework. But in terms of regulating relations between states in the ICT environment, binding agreements have also not been developed. In its 2015 Report, the UN Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security presented the norms, rules and principles of responsible behavior of states in the ICT environment, which became part of the so-called "soft law"[49]. A number of agreed norms relate to the protection of critical infrastructure, and norms f), g), h) and i) are of interest in this context[50].

The essence of norms f) and h) is that, on the one hand, the state "should not conduct or knowingly support ICT activity… that intentionally damages critical infrastructure or otherwise impairs the use and operation of critical infrastructure", and on the other hand, if such activity does occur, the state must "should also respond to appropriate requests to mitigate malicious ICT activity aimed at the critical infra-

49 Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security // United Nations, 22.07.2015. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/228/35/pdf/N1522835.pdf.

50 Ibid. Para. 13 (f, g, h, i). Not all states define satellites and space infrastructure as a separate category of critical objects, but often include them in the "communications and telecommunications" category, for example, the USA and the EU (See Presidential Policy Directive (PPD) 21: Critical Infrastructure Security and Resilience // CISA, 12.02.2013. URL: https://www.cisa.gov/resources-tools/resources/presidential-policy-directive-ppd-21-critical-infrastructure-security-and; COUNCIL DIRECTIVE 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection // Eur-Lex, 08.12.2088. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ: L:2008:345:0075:0082: EN: PDF, accordingly). In the Russian Federation, according to Federal Law No. 187-FZ (Federal Law No. 187-FZ of July 26, 2017 "On the security of critical information infrastructure of the Russian Federation" // President of Russia, 26.07.2017 URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/42128.), objects of critical information infrastructure include, i.a., "information systems, information and telecommunication networks, automated control systems operating in the field of… communications… [and] aerospace… industry."

structure of another State emanating from their territory."[51] Infrastructure and supply chain protection is regulated by norms g) and i). Thus, under paragraph g), "States should take appropriate measures to protect their critical infrastructure from ICT threats," and, under norm i), "States should take reasonable steps to ensure the integrity of the supply chain." Taking into account that space infrastructure and satellites are part of the global information infrastructure, it can be affirmed that a number of proposed norms, rules and principles of responsible behavior of states in the ICT environment can be used to ensure their cybersecurity — with precondition of continued work on developing frameworks for applying these norms, rules and principles[52].

To summarize, we can say with confidence that the existing Space Law is practically not adapted to counter the threat of cyberattacks against spacecraft. Even if we proceed from the spirit and letter of the existing agreements and the UN Charter, numerous unresolved legal uncertainties associated with the international legal regulation of the activities of states in the ICT environment are a significant obstacle to neutralizing cyberthreats to satellites and their infrastructure.

At the same time, it is worth noting certain positive developments at the UN level, which may prove useful in the future. Recent efforts to understand cyberthreats to satellites and develop appropriate regulatory responses include 2020 UNGA Resolution A/RES/75/36, "Reducing space threats through norms, rules and principles of responsible behaviours."[53] This resolution is notable in that it encourages Member States to study existing and potential threats and security risks to space systems, characterize what actions and activities could be considered responsible, irresponsible or threatening, identify their potential impact on international security, and share their ideas on fur-

51 Report of the Group of Governmental Experts… Op. cit. Para. 13 (f, h).

52 Report of the Group of Governmental Experts… Op. cit. Para. 13 (g, i).

53 Reducing space threats through norms, rules and principles of responsible behaviors. A/RES/75/36. // UN General Assembly, 16.12.2020. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/354/42/pdf/N2035442.pdf.

ther development and implementation of norms, rules and principles for responsible behaviors and on the reduction of the risks of misunderstanding and miscalculations with respect to outer space[54]. The results of this work were presented in 2021 in the Secretary-General's Report, Reducing Space Threats through Norms, Rules and Principles for Responsible Behavior[55]. The Report classifies cyberattacks and failure to provide sufficient cyber resilience on ground segments and data links as "irresponsible behavior." In addition, possible elements in relation to ICTs, that could form the basis of norms, rules and principles of responsible behaviors aimed at reducing space threats include the following[56]:

"a) Recognize the harmful and destabilizing consequences of malicious cyberactivities targeting space objects, especially their related ground networks;
b) Reaffirm that international law applies in cyberspace;
c) Elaborate best practices or responsible behaviors that avoid using information and communications technologies in a manner that affects space operations;
d) Encourage responsible reporting of vulnerabilities and the sharing and publicizing of information, where possible, on cyber-related threats to space objects and their related infrastructures, including evidence of malicious activity."

This document is also important in that it contains a proposal, as a next step, to create either a group of governmental experts or an open-ended working group, the proposed mandate of which would include the task of developing a set of principles, norms and rules for the responsible behaviors of states in space, which in the long

54 Ibid. P. 3.

55 Report of the Secretary-General, 'Reducing space threats through norms, rules and principles of responsible behaviors. A/76/77. // UN General Assembly, 13.07.2021. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/118/96/pdf/N2111896.pdf.

56 Ibid. Para. 34.

term may serve as a normative basis for possible negotiations on a legally binding document[57]. Although the current international climate makes it difficult to predict how successful the proposed UN GGE might be, the inclusion of provisions on cyber impacts on satellites and space infrastructure in the Secretary-General's Report is a step in the right direction.

Another useful initiative is the publication of the Lexicon for Outer Space Security, which was prepared by the United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) and the Secure World Foundation (SWF)[58]. As the noted by the editors, the absence of a common understandings around frequently used terminology is one of the challenges of space security. The Lexicon aims to serve as an accessible global reference point and therefore provides concise and concrete definitions. Where there are different interpretations, alternative versions of key terms are presented. The Lexicon includes the concept of "Cyber Counterspace Capabilities" — technologies that can target data and the systems that use, transmit, and control the flow of data. The definition of this concept states that ICTs "can be used to target satellites as well as ground stations… with the objective of interfering… intercepting information or inserting false or corrupt data into a system. Hostile operations that use cyber means or methods are generally reversible; however, a malicious or hostile operation that targets the command and control system of a satellite could render it inoperable in an irreversible way… The use of information and communication technologies against space systems can be conducted in a relatively cheap manner, compared to other counterspace capabilities. Cyber counterspace capabilities can be difficult to predict, detect, and attribute."[59]

57 Ibid. Para. 42.

58 A Lexicon for Outer Space Security / Ed. by A. A. Ortega, V. Samson. Geneva: UNIDIR, 2023.

59 Ibid. P. 28–29.

◆ ◆ ◆

The current evolution of mass outer space development is accompanied not only by the strengthening of existing threats to space activities, but also by the emergence of qualitatively new ones, including those emanating from the ICT environment, which can negatively affect the state of international security as a whole.

This threat is shaped by a number of factors. Firstly, the vulnerability of space infrastructure and spacecraft to cyberattacks, the use of commercially available components and the emergence of "satellite constellations." Theoretical developments and practical demonstrations indicate that spacecraft are vulnerable throughout their entire life cycle, including while in orbit. At the same time, there is already the possibility of an attack not only through control and telemetry stations, but directly using available equipment.

Secondly, the use of civilian satellites and services for military purposes expands the range of motives for attacks — military-political reasons of states are added to the common motives of cybercriminals. This factor is especially dangerous against the backdrop of a worsening international situation and in view of the expanding capabilities of non-state actors capable of provoking an escalation of interstate conflict.

Thirdly, the body of existing Space Law is insufficient to address these threats, although any attacks on satellites are contrary to its letter and spirit. The unresolved issue of attribution of cyberattacks, their objective investigation and assessment, also does not contribute to the use of legal methods to reduce cyberthreats to space security.

Against this background, there is an urgent need to develop frameworks for adapting existing Space Law to modern realities. An important step in this direction could be norms, rules and principles of responsible behavior of states, which could be developed by the relevant UN Group of Governmental Experts. They can be a kind of "rules of the road" that would help reduce threats and tensions, and in the future, become the basis for Space Law adaptation and developing a legally binding document on space cybersecurity.

European Security

ANDREY ZAGORSKY — **Candidate of Sciences (History); Professor at the Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University; Head of the Department for Disarmament and Conflict Resolution Studies, IMEMO RAS.**

SERGEY OZNOBISHCHEV — **Candidate of Sciences (History); Professor at the Department of International Journalism, MGIMO University; Head of the Section of Military-Political Analysis and Research Projects, IMEMO RAS.**

In the context of a large-scale armed conflict in Ukraine, the pan-European security system came to a state of deep decline. Formed over many decades with the participation of the USSR and then Russia, the structures and institutions designed to ensure security on the basis of cooperation turned out to be paralyzed. Many, if not most, of them are unlikely to be revived in the foreseeable future after the end of the Ukrainian conflict. Heightened tensions between Russia and the West are unprecedented in history. Anti-Western rhetoric has become an integral part of Russian political discourse, and anti-Russian rhetoric — an integral part of Western policy.

The process of NATO expansion has resumed. Based on the decisions made in June 2022, the military potential of the alliance is building up, especially of its groupings on the "eastern flank." The scale of military exercises in Europe and the military spending of European countries are increasing. In 2023, negotiations began on Western countries providing "security guarantees" to Ukraine, involving the implementation of a long-term program of financial support, equipment and training of Ukrainian armed forces. Russia is increasing the size of its armed forces, including stationing them in the area of the new border with NATO. Europe is once again being drawn into a broad arms race. This is happening in conditions of almost complete dismantling of the arms control system and total mutual distrust.

The European Union (EU) is preparing for new enlargement, too. Moldova and Ukraine have been granted the EU candidate status in the summer of 2022 that means the disappearance in the foreseeable future of the belt of non-aligned states that separated the Russian Federation from NATO and the EU. Cooperation between the EU and NATO has become closer. New platforms are established for regular political dialogue between EU and non-EU countries — the European Political Community summits.

The question of what the European security architecture might look like after the end of the armed conflict in Ukraine and what Russia's place in it might be is practically not discussed today either in Russia or in the West.

NATO's New Course

The Russian special military operation (SMO) in Ukraine, launched at the end of February 2022, was used by the West to consolidate NATO in the context of an unprecedented deterioration in relations with Moscow. In a special statement on February 24, 2022, the alliance stated that "Russia's actions pose a serious threat to Euro-Atlantic security."[1] Brussels said it will deploy "additional defensive land and air forces in the eastern part of the Alliance, as well as additional maritime assets." It was also decided to increase "the readiness" of NATO forces "to respond to all contingencies."[2]

From the very beginning of the Ukrainian crisis, a number of Western countries began independently supplying Ukraine with weapons. After the start of the SMO, NATO assumed the coordinating role in these activities. For these purposes, a "contact group" (Ukraine Defense Contact Group) was created, which first met at NATO headquarters. However, the group's meetings were soon deliberately moved outside the alliance, and military assistance is now provided to Ukraine formally on an individual basis[3]. Since April 2022, monthly meetings of the defense ministers of countries providing military assistance to Ukraine have been held at the United States Ramstein air base in Germany. In 2022, 41 states participated in the contact group. At the beginning of 2023, the number of countries increased to 54[4].

The increase in range and volume of arms supplies to Ukraine in recent years can be described as a "creeping escalation." It all started with the transfer to Ukraine in the spring of 2018, by decision of the

1 Statement by the north Atlantic Council on Russia's Attack on Ukraine // NATO official web-site, 24.02.2022. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_192404.htm?selectedLocale=en.

2 Ibid.

3 Klein M., Major C. Ensuring Ukraine's Security. SWP Comment No. 46. Berlin: SWP, 2023. P. 7.

4 Andersson J.J., Cramer C. S. Yearbook of European security. Paris: EU ISS, 2023. P. 23.

Trump administration, of several dozen units of Javelin antitank guided missile systems (ATGM). Today, Kyiv is supplied with a wide-ranging package of offensive weapons, including tanks, armored fighting vehicles, short-range missiles, long-range rocket and cannon artillery systems, mortars, and air defense systems. The parties came close to discussing the transfer of advanced fourth-generation F-16 fighters to Ukraine. (The evolution of Western arms supplies to Ukraine is shown in Table 1.)

Table 1. Decisions of the Ukraine Defense Contact Group (UDCG)*

Date		Main Results of the Meetings
26 Apr 2022	1st UDCG meeting	$5 billion in aid announced
23 May 2022	2nd UDCG meeting	The allies agreed to increase the supply of 155 mm artillery
15 June 2022	3d UDCG meeting	Transfer of M777 howitzers, HIMARS missiles, *Harpoon* and *Brimstone* missiles
20 July 2022	4th UDCG meeting	The allies agreed to provide training for the Ukrainian military and repair of equipment
8 Sep 2022	5th UDCG meeting	The USA announced sending of HARM anti-radar missiles, Germany — sending of *Gepard* anti-aircraft systems
12 Oct. 2022	6th UDCG meeting	The transfers of NASAMS, IRIS-T, and *Hawk* air defense systems were announced for the first time
16 Nov 2022	7th UDCG meeting	Germany confirmed the transfers of additional MLRS, Poland — of short-range air defense systems
20 Jan 2023	8th UDCG meeting	Discussion of the possibility of supplying tanks, in particular German *Leopard* tanks
14 Feb 2023	9th UDCG meeting	The possibility of delivering fighter jets was discussed; it was promised to assist Ukraine in launching a counteroffensive
15 Mar. 2023	10th UDCG meeting	Nine countries have pledged to transfer to Ukraine 150 *Leopard* tanks; deliveries of air defense systems have been confirmed; the topic of fighter jets supplies was ignored
21 April 2023	11th UDCG meeting	A deal to establish a hub in Poland to repair *Leopard* tanks was concluded. The United States announced the start of training of Ukrainian armed forces to use *M1 Abrams* tank. All NATO member states supported the reunification of Ukraine, but this topic will be raised only after the “victory over Russia”
25 May 2023	12th UDCG meeting	Denmark and the Netherlands will lead a European coalition in providing F-16 training for Ukrainian forces; the allies agreed to find more opportunities to provide Ukraine with additional ground-based air defense systems
15 June 2023	13th UDCG meeting	Training of Ukrainian pilots has started, “the formation of a coalition will allow to provide Ukraine with the transfer of F-16s to in the future”; purchase of additional anti-aircraft air defense missiles for Ukraine; aid package from Canada worth $500 million that will include more than 200 air defense missiles; transfer of 14 more Leopard tanks;** Denmark is providing a $2.6 billion long-term military aid package

Date		Main Results of the Meetings
18 July 2023	14th UDCG meeting	The U.S. pledged an aid package worth $800 million with air defense missiles and cluster munitions, Germany — a $770 million aid package with two Patriot air defense systems, 25 *Leopard* tanks, 40 Marder infantry fighting vehicles, etc.; Norway will send two NASAMS air defense missile launchers; France will provide the Ukrainian armed forces with long-range SCALP missiles, Australia — with 70 armored vehicles

* Compiled by the author according to: Eremina D. Tankovaja revizija: chem zakonchilas' jubilejnaja vstrecha v formate «Ramshtajn» i pochemu v jetot raz oboshlos' bez obsuzhdenija istrebitelej [Tank revision: how the anniversary meeting in the Ramstein format ended and why this time there was no discussion of fighters] // Izvestija, 16.03.2023. URL: https://iz.ru/1483887/evgeniia-chukalina/tankovaia-reviziia-chem-zakonchilas-iubileinaia-vstrecha-v-formate-ramshtain;

Berlin, Varshava i Kiev sozdadut v Pol'she centr obsluzhivanija tankov [Berlin, Warsaw and Kyiv will create a tank maintenance center in Poland] // TASS, 21.04.2023. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/17580907;

NATO Secretary General in Ramstein: we must step up support for Ukraine // NATO official web-site, 21.04.2023. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_214045.htm?selectedLocale=en;

Garamone J. Defense Contact Group Remains Steadfast on Ukraine Support // U.S. Department of Defense, 25.05.2023. URL: https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3408109/defense-contact-group-remains-steadfast-on-ukraine-support/;

Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the meeting of NATO Ministers of Defence in Brussels // NATO official web-site, 15.06.2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_215676.htm;

Secretary of Defense Lloyd J. Austin III and Joint Chiefs of Staff Chairman General Mark A. Milley Hold Press Conference Following Ukraine Defense Contact Group Meeting, Brussels, Belgium // U.S. Department of Defense, 15.06.2023. URL: https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3429774/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-and-joint-chiefs-of-staff-chairman-gene/;

Danija i Niderlandy zakljuchili sdelku na postavki Ukraine 14 tankov Leopard 2 [Denmark and the Netherlands have concluded a deal to supply Ukraine with 14 Leopard 2 tanks] // Interfax, 15.06.2023. URL: https://www.interfax.ru/world/906498;

Opening Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the 14th Ukraine Defense Contact Group (As Delivered) // U.S. Department of Defense, 18.07.2023. URL: https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3461668/opening-remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-at-the-14th-ukraine/.

** It is expected that the first tanks from this batch will be delivered to Ukraine in January 2024, and all the rest — during 2024.

The main event of 2022 in NATO was the summit in Madrid, held on June 29–30. It adopted a new Strategic Concept, the provisions of which differ significantly from the postulates of previous strategic concepts. The document stated a significant increase in the West's perception of the threat from Moscow. It is worth recalling that in the 2010 Strategic Concept "Active Participation, Modern Defense," Russia was considered by NATO as a state with which the alliance seeks to build a "true strategic partnership"[5]. The concept adopted in 2022 presents Russia as "the most significant and direct threat."[6] China, which in recent years has constantly coexisted with Russia in NATO documents as the most "problematic" country for the West, is qualified only as a country whose policies "challenge… interests, security and values" of the alliance[7].

At the following year's NATO summit in Vilnius (11–12 July 2023), the theme of "external threat" was further developed. Commenting on the focus and results of the summit, Secretary General Jens Stoltenberg emphasized that the new regional defense plans were developed "to counter the Alliance's two main threats — Russia and terrorism."[8] It is envisaged to create three regional defense plans (for the Atlantic and Arctic, the Baltic Sea region, Central and Southern Europe), within

5 Active Engagement, Modern Defence // NATO official web-site, 19.11.2010. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68580.htm?selectedLocale=en.

6 NATO 2022 Strategic Concept // NATO official web-site, 29.06.2022. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm.

7 Ibid.

8 NATO agrees strong package for Ukraine, boosts deterrence and defence // NATO official web-site, 11.07.2023. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_217059.htm?selectedLocale=en.

the framework of which, in order to strengthen the "defense potential" of the alliance in certain geographic areas, a "new NATO force model" will be implemented, approved in Madrid in 2022. Along with the creation of regional plans, NATO member states have committed to making available to the alliance, if necessary, "a larger pool of dedicated combat-capable forces, including forces at high readiness." "A new multinational and multi-domain Allied Reaction Force" will also be established, and "NATO's command and control" will be strengthened."[9]

NATO's previously announced defense plans also involve the preliminary deployment of equipment and weapons in certain areas, the reorganization of the system of reserve forces within the framework of the "new model," providing for the establishment of a special contingent of armed forces numbering 300,000 troops "at high readiness."[10] The Vilnius summit confirmed these guidelines. Currently, according to the Chair of the NATO Military Committee, about 40,000 military personnel, 100 combat aircraft and 27 ships are under the NATO command in full readiness, although the overall mobilization capabilities of the alliance are much greater[11].

The alliance continued to strengthen its forces near the Russian borders, and the line of contact between Russia and NATO, after Finland joined the alliance in April 2023, extended by more than 1,200 km. On the "eastern flank" of the alliance, it is planned to deploy "additional robust in place combat-ready forces," which can be scaled up (as was already declared at the summit in Madrid) "from the existing battlegroups to brigade-size units where and when required". It is noted that "the eight multinational battlegroups are now [as of July 2023 — Author's note] in place."[12]

In 2017 four battalion battlegroups totaling approximately 4,500 troops were deployed in the Baltic nations and Poland. At an extraordinary high-level meeting in Brussels in March 2022, it was agreed to establish four more multinational battlegroups in Bulgaria, Hungary, Romania and Slovakia[13]. This measure alone could practically double the number of alliance's armed forces on NATO's eastern flank.

These plans require additional funding. If at the 2014 NATO summit in Wales a goal was set that allies will "aim to move towards the 2% guideline [of GDP spent on military spending by each member country] within a decade with a view to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO's capability shortfalls,"[14] the alliance members have now made "an enduring commitment to invest at least 2% of… GDP annually on defence."[15] It is also accepted that in many cases, "to contribute to NATO operations, missions and activities", more substantial funds may be urgently required, exceeding the level of 2% of GDP[16]. Thus, due to the additional expenditures of NATO countries, in which the support of Ukraine plays a significant role, the established threshold of 2% has turned from the final goal to which it was necessary to strive, into a starting point, the achievement of which became an obligation. Although there was no "breakthrough" in support for Ukraine at the Vilnius summit, assurances were given from NATO leadership that alliance members

9 Vilnius Summit Communiqué // NATO official web-site, 11.07.2023. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_217320.htm?selectedLocale=en.

10 New NATO Force Model, 2022 // NATO official web-site, 2022. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf.

11 Dubrovin D. Tri voennyh plana NATO protiv Rossii [Three NATO war plans against Russia] // TASS, 09.07.2023. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/18228733.

12 Vilnius Summit Communiqué. Op. cit.

13 NATO's military presence in the east of the Alliance // NATO official web-site, 28.07.2023. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_136388.htm?selectedLocale=en.

14 Wales Summit Declaration // NATO official web-site, 05.09.2014. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en.

15 Vilnius Summit Communiqué. Op. cit.

16 Ibid.

"remain steadfast in… commitment to further step up political and practical support to Ukraine."[17]

Despite the expectations of the Ukrainian political elite, the summit did not make a concrete, time-bound official offering NATO membership to Kyiv. Instead, the meeting documents included not very concrete wording that NATO members "will continue to support and review Ukraine's progress on interoperability as well as additional democratic and security sector reforms that are required." And only "when Allies agree and conditions are met," the alliance members will "be in a position to extend an invitation to Ukraine to join the Alliance."[18] At the same time, assurances were given to continue the course towards further rapprochement between Brussels and Kyiv. It was stated that the alliance had agreed on a package of three elements aimed at bringing Ukraine closer to NATO. The most significant part of this package is a new multi-year assistance program, which is designed to facilitate the transition of the Ukrainian armed forces to NATO standards, and provide assistance that "will help rebuild the Ukrainian security and defence sector."[19]

However, despite all these kinds of promises, the West is clearly in no hurry to bring Ukraine into the alliance, in no small part because of Russia's predictable reaction and the prospect of a direct armed conflict with it. To mitigate the effect of this line of behavior, various "consolation prizes" are being invented for Kyiv. Among them are the creation of a new special NATO-Ukraine Council and the abolition of part of the requirements for Ukraine under the Membership Action plan (MAP)[20].

The implementation of the "package of measures" adopted in Vilnius is still to come, but in any case, the summit confirmed the continuation of the course for broad political, military and financial support for Ukraine. The next step along the "escalation ladder", already outlined by NATO and taking on more and more real outlines, is the transfer to Ukraine of ATACMS short-range ballistic missiles[21] and advanced F-16 fighters (which can also carry tactical nuclear weapons). This will be the next dangerous step towards involving NATO in the conflict. In this regard, Russian Foreign Minister Sergey Lavrov warned that "the very fact of the appearance of such systems in the Armed Forces of Ukraine will be considered by us as a threat from the West in the nuclear sphere."[22]

The commitments taken within NATO will most likely be adjusted under the influence of objective circumstances. Thus, reaching the notorious defense spending threshold of 2% of GDP has been causing noticeable tension for ten years. Currently, experts question the possibility of the planned implementation of the "new force model" (at the first stage, the deployment of 100,000 troops is envisaged no later than in 10 days, at the second stage — 200,000 troops within 20 days). It is also unlikely that the current consolidation of the alliance will be maintained in the event of Donald Trump winning the U.S. presidential election in 2024, who at one time tried to revise relations between Washington and Brussels.

Ukraine and NATO

Currently, the option of a neutral non-bloc status for Ukraine with the provision of certain security guarantees, which was on the negotiating table in March 2022[23], is no longer discussed either in Kiev or

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Ibid.

21 Held in fall 2023. See Belyi dom podtverdil postavku raket ATACMS na Ukrainu [White House Confirms Delivery of ATACMS Missiles to Ukraine] // Interfax, 17.10.2023. URL: https://www.interfax.ru/world/926367.

22 Lavrov priravnjal fakt pojavlenija samoletov F-16 u Ukrainy k ugroze v jadernoj sfere [Lavrov equated the fact of the appearance of F-16 aircraft in Ukraine with a threat in the nuclear sphere] // TASS, 13.07.2023. URL: https://tass.ru/politika/18262119.

23 Itogi peregovorov v Stambule ne oznachajut konec voennoj operacii [The Results of the Negotiations in Istanbul Do Not Mean the End of the Military Operation] // Vedomosti, 30.03.2022. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/03/29/915784-itogi-stambule.

in the West. Ukraine's choice was made in favor of receiving security guarantees from NATO, and in September 2022, President of Ukraine Vladimir Zelensky put on the agenda the issue of the country's accession to NATO under an accelerated procedure.

However, by 2023, a consensus has formed within NATO that Ukraine's joining the alliance is impossible until the end of the armed conflict. Although this option enjoys broad support in the West as a distant prospect, all the risks of such a decision are weighed, taking into account the possible timing of Kiev's accession to the alliance, the territories that would be subject to collective defense obligations in accordance with Article V of the Washington Treaty, etc. In parallel, temporary options for bilateral and multilateral security guarantees are discussed[24]. It should be noted that this position does not seem reasonable: it sends a signal to Moscow that the continuation of military action will delay Ukraine's accession to the alliance. At the same time, in Russia this accession is considered unacceptable, and its prevention was named one of the main motives for starting the SMO in 2022[25].

This discussion was significantly influenced by the recommendations of the working group presented in September 2022, co-chaired by the head of the office of the President of Ukraine Andrey Ermak and former NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen[26]. The "security guarantees" that Ukraine insisted on did not include commitments to provide mutual military assistance, similar to the provisions of Article V of the Washington Treaty, but assumed large-scale investments in equipping and training the Armed Forces of Ukraine (AFU), increasing the capabilities of its defense industrial base, infrastructure restoration and other programs to increase the country's defense capabilities after the end of the armed conflict. In the event of a new threat to the security of Ukraine, the working group recommended holding consultations to agree on additional support measures.

In 2023, on the eve of and during the NATO summit in Vilnius, public and political attention was focused on the question of whether Ukraine would receive an invitation to join the alliance and whether a corresponding "road map" would be adopted — a decision that was actively lobbied by Poland and the Baltic countries and supported by the vast majority of alliance members, but opposed by the United States and Germany. As a result, in Vilnius, a more definite prospect of Ukraine joining the alliance was outlined after meeting certain conditions, but neither the conditions themselves nor the road map were specified, except for the decision that Kiev would not have to go through the standard procedure of implementing the NATO Membership action plan[27].

However, the understanding that the path to NATO for Ukraine in any case would not be quick and that it was necessary to look for other solutions was formed in Kiev back in 2022[28]. Therefore, the main issue discussed behind closed doors was the agreement on long-term "security guarantees" that the West would provide Ukraine instead or for an indefinitely long period until its accession to NATO[29]. On July 12, 2023, on the sidelines of the alliance summit, a joint declaration was adopted by the leaders of the Group of Seven on a long-term program

24 Klein, Major. Op. cit.; Wesslau F. Securing Ukraine: NATO, Security Guarantees and Weapons. CCEEUS Report No. 8. Stockholm: CCEEUS, 2023. P. 3–9

25 According to Vladimir Putin, "one of the reasons for the special military operation is the threat of Ukraine's entry into NATO." See Putin: chlenstvo Ukrainy v NATO sozdast ugrozu bezopasnosti Rossii [Putin: Ukraine's NATO Membership Will Create a Threat to Russia's Security] // TASS, 13.07.2023. URL: https://tass.ru/politika/18270635.

26 International Security Guarantees for Ukraine: Recommendations // Voltaire Network, 13.09.2022. URL: https://www.voltairenet.org/article218041.html.

27 Klein, Major. Op. cit. P. 4.

28 Yermak A. My country, Ukraine, has a proposal for the west — and it could make whole world safer // The Guardian, 11.08.2022. URL: https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/aug/11/ukraine-proposal-west-security-guarantee-budapest-memorandum.

29 Ciaramella E. Ukraine will get meaningful security guarantees at the NATO summit // The Washington Post, 05.07.2023. URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/07/05/ukraine-nato-security-guarantees/; Ward A., Gould J., Mcleary P. U.S. and allies negotiating security guarantees for Ukraine // Politico, 14.06.2023. URL: https://www.politico.com/news/2023/06/14/ukraine-nato-biden-zelenskyy-00101960.

to help strengthen the security of Ukraine, which provides for cooperation in order to:

- strengthening the Armed Forces of Ukraine, which should be able to ensure the country's defense capability in the future, in particular, by supplying Ukraine with modern weapons systems and military equipment, promoting the development of the country's defense industrial complex, implementing training programs for personnel and conducting joint exercises, intelligence sharing and cooperation of intelligence services, support for providing cyber defense and implementing resilience initiatives, including adressing "hybrid" threats;
- economic development of the country, including post-conflict reconstruction;
- providing technical assistance and financial support for reforms that will allow Ukraine to integrate into the Euro-Atlantic community of states.

In the event that Ukraine comes under attack, the document provides for immediate consultations in order to determine appropriate concrete measures to support Kyiv, including the supply of modern military equipment, as well as the provision of economic assistance. At the same time, it is not about the obligation to provide direct military assistance to the country, similar to that contained in Article V of the Washington Treaty[30].

The G7 declaration is a framework document. As in case of Defense Contact Group that coordinates military supplies to Ukraine, it was formally adopted outside the NATO framework, and the implementation of the cooperation programs outlined in it will be carried out by states on an individual basis. To this end, specific bilateral obligations and mechanisms for their implementation have yet to be agreed upon during negotiations with Ukraine. Immediately after the publication of the G7 declaration, other members of the alliance began to join it, and the first bilateral consultations on concretizing long-term "security guarantees" began between the United States and Ukraine in August 2023[31].

The European Union and the Ukrainian Conflict

The beginning of a large-scale conflict in Ukraine in 2022 coincided with the completion of work on a document called "Strategic Compass", initiated in the EU in 2020. This document was intended to clarify the threats that the EU may face until 2030, and the provisions of the EU Global Strategy as it relates to the Common Security and Defense Policy (CSDP) of the EU countries[32]. The draft of the Strategic Compass was published at the end of 2021, but a number of significant corrections were made to its final version, approved on March 21, 2022 against the backdrop of the armed conflict in Ukraine[33].

The document outlines measures to build up the EU's capacity in traditional CSDP areas: the deployment of civilian and military missions to manage crises outside the EU; supporting the security forces and armed forces of partner countries; providing assistance to member states subjected to armed aggression, without transforming the EU into a collective defense organization. The "Strategic Com-

30 G7 Joint declaration of support for Ukraine // U. K. Prime Minister's Office, 12.07.2023. URL: https://www.gov.uk/government/publications/g7-joint-declaration-of-support-for-ukraine-12-july-2023. As with the Defense Contact Group that coordinates military assistance to Ukraine, this statement was deliberately adopted outside the NATO framework.

31 Ukraine, US Start Talks on Security Guarantees, Official Says // Reuters, 03.08.2023. URL: https://www.reuters.com/world/ukraine-us-start-talks-security-guarantees-official-says-2023–08–03/.

32 Kaim M., Kempin R. Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft 'Strategic Compass' of the EU. SWP Comment No. 3. Berlin: SWP, 2022. P. 1–2.

33 A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade // Council of the European Union, 21.03.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/.

pass" outlines the establishment of the EU Rapid Deployment Capacity of up to 5,000 troops, which can participate in operations to resolve crises outside the European Union. In 2023, it was planned to agree on a more flexible decision-making procedure under Article 44 of the Treaty on European Union, allowing the rapid deployment of EU operations to be entrusted to a group of countries that are ready to do so and have the necessary resources. This decision was implemented already in 2022[34]. By 2025, the EU Military Planning and Control Capability should be able to simultaneously plan and conduct all civilian, as well as two small-scale or one medium-scale EU military operations. In the future, its potential will expand.

The Strategic Compass guides the EU toward strengthening its intelligence and cyber defense capabilities, expanding its presence in the oceans (including the Indo-Pacific region), developing an EU Space Strategy for security and defense, concepts for air security operations, and increasing defense spending in EU member states. The document also emphasizes the need to implement the CSDP through strengthening cooperation with partner organizations (NATO and the UN) and bilateral partnership, in particular with the USA, Canada, Norway, the UK and Japan. In January 2023, the next joint declaration confirmed the priority line for deepening cooperation between the EU and NATO[35]. Since 2017, they have been implementing 74 joint programs for political consultations, coordination in the field of developing defense capabilities, conducting parallel and synchronous exercises, and mutually reinforcing activities to strengthen the capacity of EU and NATO partners[36]. In 2022, Denmark officially joined the CSDP and its instruments, having previously refrained from doing so for thirty years[37].

The most significant change was the decision made for the first time in the EU history on the possibility of funding from the European Peace Fund the supply of weapons to partner states under attack. The consequence of this decision was the financing of arms transfers to Ukraine by the European Union. In 2022, the EU allocated a total of 49 billion euros to provide financial, humanitarian, military and other assistance to Ukraine[38]. On February 27, 2022, the EU decided to finance the supply of lethal weapons to Ukraine. All EU members except Hungary, Cyprus and Malta took part in such deliveries. Brussels reimbursed participating countries for the corresponding costs in the amount of 3.1 billion euros[39], out of a total supply estimated at 11.5 billion euros. It is expected that the European Union will make its contribution (primarily financial) to the implementation of long-term "security guarantees", which are discussed in the joint declaration of the G7 countries in 2023. In November 2022, the EU also established the EU Military Assistance Mission (EUMAM) in support of Ukraine, whose task is to organize and finance combat training of Ukrainian military personnel in Germany and Poland. For the first time ever, Norway, a non-EU member, made a contribution to fund this mission[40].

34 Andersson, Cramer. Op. cit. P. 37.

35 Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization // NATO official web-site, 10.01.2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm.

36 Eighth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017 // NATO official web-site, 16.06.2023. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/6/pdf/230616-progress-report-nr8-EU-NATO.pdf.

37 Andersson, Cramer. Op. cit. P. 18.

38 Ibid. P. 21–22.

39 Ibid. P. 23.

40 Ibid. P. 19, 33.

Progressive OSCE's Paralysis

Today, the OSCE is the only multilateral European organization in which Russia fully participates in joint decision-making — to the extent that the situation of deep crisis that has developed in the organization since 2022 allows this. For the second year, the meetings of the Permanent Council and the Forum for Security Cooperation have been limited to controversy over the Ukrainian crisis and mutual accusations. With the beginning of the SMO, most member states refuse to cooperate with Russia within the organization. Many of them at first even insisted on its exclusion or revision of the principle of consensus. The space for making joint decisions has narrowed to a minimum[41]. The December 2022 meeting of the Council of Ministers ended without any decisions being made.

This is the second year the organization has existed without an approved budget. In accordance with established practice, in such cases, financing of its activities is carried out on a monthly basis within the limits of the last approved budget. But at the same time, the organization cannot begin implementing projects that were not approved in the budget before the crisis[42]. The following annual OSCE forums were not held in 2023: the Security Review Conference, the Economic and Environmental Forum, and the Human Dimension Implementation Meeting. In the absence of consensus and with reduced real funding, the organization is taking steps to continue its activities without regard to Russia, using non-consensus procedures and relying on extrabudgetary funds provided by interested member states[43].

Since 2022, the organization has been in an almost permanent institutional crisis. In 2022, the issue of a timely extension of the mandates of OSCE missions and offices in a number of countries, which expired at the end of the year, remained open. In the conditions of uncertainty that persisted throughout the year, the possibility of continuing their activities on an extra-budgetary basis as projects carried out under the auspices of the OSCE Chairman-in-office was even discussed[44]. The mandates of nine OSCE missions and offices[45] were extended in December 2022 after the meeting of the Ministerial Council in Łódź (Poland); the mandate of the mission to Moldova was extended on December 22 at the last moment on the eve of the Christmas break in the organization's activities not for twelve months, as previously, but only for six. On June 29, 2023, it was extended for another six months, again at the last moment — the day before its expiration.

In 2023, the terms of office of the OSCE senior-level officials — the Secretary General, the High Commissioner on National Minorities, the Director of the Office for Democratic Institutions and Human Rights, and the Representative on Freedom of the Media — expire. The question of filling these positions remained open at the time of writing, although a backup option is considered to be the possibility of temporary performance of duties of the heads of the relevant structures and institutions by their deputies, as was done in 2020.

41 Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War. Crisis Group Special Briefing No. 9. P. 3–5 // International Crisis Group, 29.11.2022. URL: https://www.crisisgroup.org/global/sb009-seven-priorities-preserving-osce-time-war; Tanner F. The OSCE and European Security: Towards a Point of No Return? / In: Werther-Pietsch U. (ed.) Envisioning Peace in a Time of War. Vienna: Facultas, 2022. P. 61; Zellner W. Beyond Muddling Through: Towards an OSCE Interim Approach / In: Friesendorf C., Kartsonaki F. (eds.) OSCE Insights 2022. Baden-Baden: Nomos, 2023. P. 57.

42 Friesendorf C., Kartsonaki A. Introduction to OSCE Insights 2022: War in Europe / In: Friesendorf C., Kartsonaki F. (eds.) OSCE Insights 2022. Baden-Baden: Nomos, 2023. P. 7.

43 Ibid. P. 8.

44 Kelly I. Will the OSCE devolve into the CSCE? / In: Friesendorf C., Wolff S (eds.) Russia's war against Ukraine: Implications for the future of the OSCE. OSCE Network Perspectives I/2022. P. 49. URL: https://osce-network.net/publications/detail/russias-war-against-ukrмандаine-implications-for-the-future-of-the-osce.

45 These are missions, presences and program offices in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, North Macedonia, Serbia, Tajikistan and Montenegro.

Absence of a decision which state will chair the organization in 2024 is considered as the most serious challenge. In 2023 North Macedonia chairs the OSCE. Finland's candidacy was approved for 2025 before the crisis began. Estonia proposed its candidacy for 2024, but Russia and Belarus are categorically against its approval. By the beginning of autumn 2023, disputes on this issue continued. On the sidelines of the organization, possible options for solving the problem are being discussed: North Macedonia may be offered an extension of the chairman's mandate for a year, Finland may be asked to take on chairpersonship in 2024. In Russia, the option of electing Kazakhstan as the OSCE chair in 2024 is being voiced[46].

It can be assumed that the decisions on this issue and on the appointment of heads of the main structures and institutions of the OSCE (or the extension of the mandates of acting officials for another year), like the decisions of 2022 and 2023 on extending the mandates of OSCE missions may be adopted at the last moment at the end of the year. This practice will help keep the organization "afloat" for some time, but does not contribute to its role as the only platform for dialogue today between Russia and Western countries. Given the challenges that the organization has faced in the last two years, as well as the vigorous activity of NATO and the European Union, the OSCE is less and less perceived as an important element of the European security architecture[47].

In case of the Ukrainian crisis resolution before 2025, there may be greater certainty in the fate of the OSCE during the chairmanship of Finland, which does not rule out holding anniversary events in Helsinki dedicated to the fiftieth anniversary of the signing of the Conference on Security and Cooperation in Europe Final Act[48].

46 V Sovfede dopustili smenu predsedatelja OBSE v 2024 godu iz-za raznoglasij ee chlenov [The Federation Council admitted a change in the OSCE chairmanship in 2024 due to disagreements among its members] // TASS, 01.06.2023. URL: https://tass.ru/politika/17897201.

47 Andersson, Cramer. Op. cit. P. 26.

48 Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War. Op. cit. P. 18–19.

European Political Community

In May 2022, French President Emmanuel Macron made a proposal to establish a new multilateral intergovernmental platform — the European Political Community (EPC). A month earlier, former President of the Council of Ministers of Italy Enrico Letta came up with a similar idea. Macron's proposal was supported at the EU summit in June of that year, meaning that the EPC could become a platform for "political coordination of actions of European countries" that maintain close relations with the European Union, with the aim of "strengthening security, stability and prosperity."[49] During the preparations for the first EPC summit, which took place in October 2022 in Prague, it was necessary to clarify a number of issues that had arisen. In particular, it was clarified that the EPC does not pretend to duplicate the activities of the Council of Europe (their agendas were differentiated) or the OSCE (these two organizations differ in both the list of participants and forms of activity) and will respect the autonomy of the European Union in decision-making.

Since 2022, three EPC summits have been held — in Prague (Czech Republic) in October 2022, in Moldova in June 2023 and in Granada (Spain) in October 2023. The next meeting of heads of state and government is planned in the UK; in the future they are intended to be carried out twice a year. The composition of the EPC participants is almost identical to the composition of the member states of the Council of Europe (with the addition of Kosovo). The Prague 2022 summit was attended by heads of state and government of 44 states (Andorra, Monaco and San Marino did not participate)[50], while the June 2023

49 Potemkina O. Evropejskoe politicheskoe soobshhestvo: novoe rozhdenie? [European political community: a new birth?] // Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN. 2022. No. 6. P. 9–11.

50 Nguyen T. European Political Community: From family photo to 'strategic intimacy'. P. 3. // Hertie School, Jacques Delors Centre, 08.11.2022. URL: https://www.delorscentre.eu/en/publications/european-political-community.

summit in Moldova — 47 states[51]. The president of Azerbaijan Ilham Aliyev and president of Turkey Recep Tayyip Erdogan did not come to the October 2023 summit in Granada, Spain[52]. At the same time, Russia and Belarus are demonstratively not invited to the corresponding meetings of heads of state and government.

During the summits, plenary sessions and parallel round tables are held, at which issues on the agenda are discussed: foreign policy and security problems on the continent, energy security, the climate agenda, strengthening transport connectivity and infrastructure development. On the sidelines of summits, intensive meetings are held in a narrower format and at the bilateral level, at which agreements are reached on specific issues. Thus, in particular, at the Prague summit in 2022, an agreement was reached on sending a full-fledged EU civilian mission to the zone of the Armenian-Azerbaijani conflict[53]. There are no plans, at least at this stage, to adopt final policy statements within the framework of the EPC. The community is not institutionalized: it does not even have a secretariat, and the work of preparation is taken on by the host countries.

Commentaries quite often draw a parallel between Macron's proposal and the 1989 initiative of French President François Mitterrand to establish a European Confederation[54], which was also inaugurated in Prague in June 1991. These two concepts indeed have a lot in common. Neither Mitterrand nor Macron envisaged U.S. participation in these initiatives. Both proposed establishing a platform for regular political consultations between EU countries and non-member European states. But there is also a fundamental difference: Mitterrand proposed the European Confederation as an alternative to the entry of new countries into the EU and considered it desirable for the USSR (in the future, Russia) to participate in it[55]. The modern concept of the EPC is proposed not as an alternative, but as a complement to the process of new countries joining the EU, and participation in the community of Russia and Belarus is excluded at this stage.

From the very beginning, the idea of establishing the EPC aroused a lot of criticism due to the uncertainty of its goals, non-formalized structure and apparent low efficiency[56]. However, it is too early to judge in what direction this French initiative will develop. At this stage, it serves the purpose of strengthening political dialogue, mutual socialization and development of cooperation between EU member states and partner states and, in this regard, their consolidation against the backdrop of the Ukrainian crisis. But in any case, today it is a platform for holding regular pan-European meetings of heads of state and government. The last OSCE summit took place in 2010, and meetings of heads of state and government of the Council of Europe member countries are held infrequently. Over the seventy-year history of the Council of Europe there have been only four of them and they were held with long breaks: in 1993, 1997, 2005 and 2023[57].

51 European Political Community Summit hosted by the Republic of Moldova // EPC Summit 2023 Moldova, 01.06.2023. URL: https://epcsummit2023.md/.

52 Zabrodin A. V Granade zhe bylo takomu sluchit'sja [This had to happen in Granada] // Kommersant, 05.11.2023. URL: https://www.kommersant.ru/doc/6254191.

53 Potemkina O. Op. cit. P. 12.

54 Ibid.; Experts respond: European Political Community — Opportunities and Limitations // SETA, 09.10.2022. URL: https://www.setav.org/en/experts-respond-european-political-community-opportunities-and-limitations/.

55 Bozo F. Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification. Oxford, New York: Berghahn Books, 2009. P. 347–376.

56 Nizamutdinov A. Gora rodila mysh': vyvody iz sammita Evropejskogo politicheskogo soobshhestva v Prage [The mountain gave birth to a mouse: conclusions from the summit of the European Political Community in Prague] // TASS, 10.10.2022. URL: https://tass.ru/opinions/16006793.

57 Summits of Heads of State and Government of the Council of Europe // Council of Europe, [n.d.]. URL: https://www.coe.int/en/web/cm/summits.

Conclusion

The situation in the European security after the end of the armed conflict in Ukraine will be fundamentally different from how the leaders of leading countries saw it at the beginning of the 21st century. The experience of the Ukrainian conflict will require multilateral efforts in the future to form a new structure of European security, or rather, to "complete it" in terms of relations between Russia and Western countries. It is difficult to predict what this structure will turn out to be in detail.

For now, negative trends in the military-political situation in Europe and in the world as a whole continue to grow. At the same time, NATO representatives never tire of repeating that the organization is not and will not become a direct participant in the conflict in Ukraine, that the alliance refrains from closing the skies over its territory using electronic warfare means and shows restraint in other spheres. At the same time, the consequence of the conflict in Ukraine was the exclusion of Russia from new pan-European dialogue platforms, such as the EPC. The opportunities for Russia's participation in collective decision-making on European security issues have been significantly reduced. After the end of the conflict, the model of at least peaceful coexistence in the European continent (not to mention partnership and integration) will have to be built anew.

The Ukrainian conflict is superimposed on the ongoing large-scale destruction of the treaty basis for arms control in Europe: the collapse of the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty, the Open Skies Treaty, the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE), probably the political obligations of the Russian Federation and USA on tactical nuclear weapons. These two extremely unfavorable processes generate a synergistic effect and "feed" each other.

It can be predicted that Europe will be drawn into a major arms race. But at the same time, all states will be faced with the need to limit military spending and minimize the risks of military activity, agreeing on certain rules of conduct that would ensure mutual predictability. Therefore, as in the late 1960s and early 1970s, the dangers of military confrontation will push them towards dialogue and negotiations. Obviously, we have to start with restoring the predictability of military activity and reanimation of the system of confidence-building measures that worked successfully in Europe in the past.

The resumption of meetings between high-ranking military personnel of Russia and NATO, the practice of which began several years before the start of SMO, could serve this purpose. Such meetings are significant as an element of transparency and predictability and as a communication channel to clarify the actions of the parties and address mutual concerns in the military sphere. In the near future, the priority task between Russia and NATO should be the creation of an effective deconflict (incident prevention) mechanism in Europe and the surrounding seas.

In the longer term, it is necessary to restore arms control. The main issues that must be resolved to restore arms control regimes in Europe are already evident today. Given the U.S. withdrawal from the INF Treaty, it is necessary to guarantee the non-return of medium-range weapons to the European continent. A start to this can be made through the legal implementation of the moratorium proposed by Russia on the deployment of ground-based medium-range missiles of Russia and the United States/NATO.

The denunciation of the CFE Treaty does not remove the remaining problem of agreeing on the quantitative levels in conventional weapons across countries and ensuring their compliance. Based on this understanding, it will be necessary to develop a new conventional arms control (CAC) regime in Europe. Many solutions have already been discussed during the lengthy negotiation process of the Agreement on Adaptation of the CFE (Adapted CFE) Treaty in 1999. The last document was never ratified by all its participants and did not enter into force, but its ideological framework and the approaches found in the negotiations could become a starting point for dialogue on a new stage of the CAC regime and expanding its scope (for example, to tactical missiles and drones).

It is clear that the prerequisite for such a dialogue will be the end of the conflict in Ukraine. Now the "light at the end of the tunnel" is not visible, but the conflict has begun to acquire peaceful initiatives from various sides. Perhaps this is creating a new situation where

the number of such initiatives and the activity of the forces behind them will contribute to a transition to a new quality — to the beginning of progress towards a peaceful resolution of the situation in Ukraine and around it. An important incentive for this should be the awareness of the fact that the alternative to this path is only a protracted war of attrition with a high probability of its vertical (by means of destruction) and horizontal (by the parties involved) escalation, up to the direct involvement of NATO countries in the conflict. This will almost inevitably lead to an exchange of nuclear strikes with catastrophic consequences for Europe and the rest of the world.

Security in the Asia-Pacific Region

ALEXANDER NIKITIN — **Doctor of Sciences (Political Sciences); Director of the Center for Euro-Atlantic Security of the Institute for International Studies (IIS), MGIMO University; Principal Researcher at the Section of Military-Political Analysis and Research Projects, IMEMO RAS.**

The geopolitical perception of Asian problems as presented by European and American authors follows the logic of the Western (mainly American) concept of the "Indo-Pacific region." Meanwhile, the official Russian geopolitical vision of the world is built around other coordinates. Similar to the assessments of the ASEAN countries, Moscow is not ready to unite the space of the Indian and Pacific Oceans into a single geostrategic field with American claims to maritime dominance in it, leaving "overboard" the interests of China (with its largest population and economy in Asia and in the world) and Russia (with the largest state territory in Asia).

The latest 2023 edition of the Foreign Policy Concept of Russian Federation gives priority to "supporting regional and subregional integration within the framework of friendly multilateral institutions, dialogue platforms and regional associations in the Asia-Pacific region…"[1]. The Asian region as a whole, as well as the East Asia and Asia-Pacific subregions are acquiring new priority importance for Russia in the context of worsening relations with the West, and therefore Moscow is increasing its attention to the military-political and economic processes and conflicts taking place in the Asian part of the world.

The United States is beginning to interpret relations with Russia and China as a confrontation "on two fronts," meaning, on the one hand, the long-established Euro-Atlantic anti-Russian coalition, and on the other, the not yet fully formed Asia-Pacific (in American terminology "Indo-Pacific") alliance, to which the United States would like to give an anti-Chinese orientation, but which at the same time affects the interests of Russia as both a European and an Asia-Pacific power. In American politics the topics of deterrence of "two powers on two fronts", or two "theaters of military operations" (*inter-theater perspective*) and the need to link Washington's Euro-Atlantic and Indo-Pacific policies into a single strategy are being widely discussed[2].

1 Executive Order On Approving the Foreign Policy Concept of the Russian Federation. For full text of the document, see President of Russia Official Website, 31.03.2023. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/70811.

At the same time, as it is emphasized in the report of the NATO Defense College (Rome)[3], the Europe is primarily a land theatre, with significant strategic depth, while East, South and Southeast Asia represent predominantly a maritime theater, where the largest economic centers are concentrated in the coastal zone and all states are significantly dependent on seaborne trade and economic routes. The Australian Department of Defense estimates that the Indian Ocean has already surpassed the Atlantic Ocean as the most used and strategically important sea corridor.

Washington has assigned China and Russia the status of "long-term strategic competitors" of the United States. These competitors have a lot in common. They are two nuclear powers and the permanent members of the UN Security Council with the right of veto, who have quite clearly defined the areas of their geopolitical and geo-economic interests and influence, into which they are not willing the United States and the West as a whole to interfere.

The objects of Moscow's attention and strategic concern are the macro-processes of new military-political cooperation and integration in Asia that have an increasingly anti-Chinese, and in some cases, anti-Russian orientation, and are definitely changing the geostrategic situation in the Asia-Pacific region.

Directions of Military-Political Cooperation in Asia

Currently, there are clear attempts, on the initiative of the United States, to consolidate group of countries in South and East Asia and

2 Simon L. Bridging U. S.-Led Alliances in the Euro-Atlantic and Indo-Pacific: An Inter-theater Perspective // Centre for Strategic and International Studies, 12.05.2022. URL: https://www.csis.org/analysis/bridging-us-led-alliances-euro-atlantic-and-indo-pacific-inter-theater-perspective.

3 Gilli A. et al. Strategic Shifts and NATO's New Strategic Concept. Rome: NATO Defense College, 2022.

the Asia-Pacific to confront China and create not so much a military alliance as a "thematic" grouping of countries that are united by explicit or implicit contradictions with the active geopolitics of the PRC. The core of such a grouping should be the strengthening and further development of the format of Quadrilateral Security Cooperation (Quad), covering the USA, Japan, India, and Australia and, in the future, its transition to the "Quad-plus" format, connecting other countries of the Asia-Pacific region[4].

Another prototype of an interregional military alliance is the AUKUS (Australia–U.K.—USA) partnership announced in September 2021. Initially, it was closer in type to the military-industrial cooperation programs within the framework of the European Union PESCO initiative and is not yet an analogue of an alliance like NATO[5]. However, this association is evolving in the direction of not only military-technical, but also military-political alliance. The AUKUS was initially formed as a partnership in military technology area, the reason for formation of which was the military-industrial program for the production and acquiring nuclear-powered submarines[6]. A number of researchers agreed that AUKUS would remain a medium-term industrial and trade agreement[7]. But when it was announced in March 2022 that the AUKUS agenda will also include development of hypersonic weapons based on the technological contributions of the three countries, and will cover R&D in the field of military applications of artificial intelligence, it became clear that this format

4 Observers in Quad are New Zealand, South Korea, and Vietnam.

5 See Shoebridge M. What is AUKUS and What Is It Not? // Australian Strategic Policy Institute (ASPI), 08.12.2021. URL: https://www.aspi.org.au/report/what-aukus-and-what-it-not; Cheng M. AUKUS: The Changing Dynamic and Its Regional Implications // European Journal of Development Studies. 2022. No. 2 (1). P. 1–7.

6 Masuhr N., Schepers N. AUKUS: Below the Surface // Center for Security Studies (CSS), 2022. URL: https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/746c1f92–6080–48be-9e06–366d127f3744.

7 Shoebridge. Op. cit. P. 4.

is turning into a comprehensive and long-term, although remaining more military-technical than political[8].

In addition to Quad and AUKUS, components of Asian integration in the military sphere include the "Five Power Defense Arrangements" consisting of the Australia, Malaysia, New Zealand, Singapore, and the United Kingdom, as well as the Five Eyes intelligence partnership, which ensures the intelligence information sharing between the USA, Great Britain, Canada, Australia and New Zealand[9].

It is noticeable that debates about the creation of a new military structure in Asia (or activation and transformation of existing structures) are more active in the United States than in the countries of the macroregion themselves. This is not a structured dialogue with a common theme and terminology, but disparate discourses in the USA, Japan, Republic of Korea (ROK), Taiwan, India and a number of other countries, each focused on its own problem perspective[10]. Most participants of the discussion believe that the creation of a new formal military-political union in Asia in modern conditions is unlikely, since it would face with diverging interests and security agendas among different regional powers. Much more realistic is the parallel development of the existing formats of Quad, the NATO Enhanced Opportunities Partners (EOP) program, and the addition of the former Trans-Pacific Partnership[11] with some elements from the security sphere.

The main weakness of the idea of an "Asian alliance" or a "Pacific NATO" is that it does not correspond to the aspirations of the coun-

8 Cheng. Op. cit. P. 2.

9 Rolfe J. Five eyes / five countries // New Zealand International Review. 2021. Vol. 46. No. 6. P. 2–5.

10 See Bartnik A. Asia Whole and Free? Assessing Viability and Practicality of Pacific NATO // Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School, March 2020. URL: https://www.belfercenter.org/publication/asia-whole-and-free-assessing-viability-and-practicality-pacific-nato.

11 The Trans-Pacific Partnership has now been transformed into the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).

tries of this microregion. The United States is trying to take the initiative, seeking to sharpen and direct a potential new structure against China, while the use of such a structure to solve other real security problems — of India and Pakistan, two Koreas, various island states — remains a marginal task of the conceived alliance, it is not planned or discussed.

It is significant that a number of cooperative and integrative associations and alliances have long been created and developed in the region, based on the well-established interaction of the powers of the region themselves. In the case of a military component being woven into hybrid multidimensional regional cooperation, Washington's position would be not very advantageous, since large structures of such cooperation have already been formed in the macroregion, in which the United States is either not included or is included in a weak "observer" status. We are talking about such associations as ASEAN (10 countries with ASEAN+3 and ASEAN+6 formats); Shanghai Cooperation Organization (SCO, 45% of the world's population, in which America was not granted the observer status it requested); China-initiated Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP);[12] Eurasian Economic Union (EAEU); Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)[13]. APEC competed with the Trans-Pacific Partnership (from which the Trump administration withdrew the United States in 2017) and is competing now with the CPTPP that replaced it[14]. All these non-military organizations, however, have components and projects in the field of security and objectively constitute an alternative to American projects.

12 RCEP covers 16 countries with a population of 3.4 billion people, producing 39% of global GDP, and is the largest free trade area on the planet.

13 APEC is today one of the largest regional associations, including such countries as Australia, Brunei, Canada, Chile, China, Hong Kong, Indonesia, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Papua New Guinea, Peru, Philippines, Republic of Korea, Russia, Singapore, Taiwan, Thailand, USA, and Vietnam.

14 The Trans-Pacific Partnership (TPP) was transformed into the CPTPP after the United States withdrew from it. The CPTPP covers the following countries: Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, Vietnam.

American Leadership in the Anti-Chinese Group of Countries

Once upon a time, NATO countries began cooperation among themselves by establishing regular interaction between the defense ministers of the first 12 members of the alliance. In Asia, the format for regular multilateral interaction between the defense ministers of the countries of the region are the ADMM Plus meetings with participation the defense ministers of ten ASEAN countries, to which the defense ministers or representatives of the military departments of another six to eight extra-regional powers may be invited. In spring 2023, in a "mirror" manner, heads of state or ministers of a number of ASEAN countries were invited to the NATO summit in Lithuania.

The list of countries considered by Washington as candidates for inclusion in the "Asian alliance" does not cover Western and Central Asia, but is focused on South and East Asia and the Asia-Pacific region. It includes Australia, New Zealand, India, Indonesia, Malaysia, the Philippines, Thailand, Singapore, Vietnam, Taiwan, South Korea and Japan.

The defense ministers of the Quad countries moved in joint official statements from the formula of "concern" about China's actions to the formula of "crisis generated by China's behavior." At the same time, however, former Japanese Prime Minister Yoshihide Suga made a statement that "Quad is not an Asian NATO," and a report by the conservative American Heritage Foundation states as an axiom that "there will never be a Pacific NATO."[15] The Quadrilateral Security Dialogue (Quad) between the U.S., Japan, India and Australia initially almost collapsed (or, more precisely, "fell asleep") in 2007, less than a year after its formation. Australia was the first to withdraw from this dialogue. At first, the anti-Chinese bias in the dialogue was relatively moderate. How-

15 Cheng D., Lohman W., Carafano J., Walters R. Assessing Beijing's Power: A Blueprint for the U. S. Re-sponse to China over the Next Decades. Special Report No. 221 // Heritage Foundation, 10.02.2020. URL: http://report.heritage.org/sr221.

ever, in November 2017, Washington intensified this formula, trying to sharpen it against China. As former Ambassador of the EU to the Republic of Korea Michael Reiterer writes, "the China containment factor is denied by all the participants, albeit not very convincingly."[16]

It is not yet clear whether the U.S. administration will expand the Quad and create the so-called Quad Plus. Washington said it wants South Korea, Vietnam, New Zealand and other countries to join the "expanded version" of this association. Analysts from the influential South Korean Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS) confirm that South Korea is being tacitly invited to join this format. South Korean experts[17] are calling on the government of the Republic of Korea to join Quad Plus "on a selective basis" only if the quadripartite forum itself, instead of focusing on the security sector, will include cooperation in the broader sectors of the economy, trade and technology.

In India, there are also voices of doubt as to whether intensified Indian integration into Quad is beneficial. But there are other assessments as well. Indian Vice Admiral Vijay Shankar reminds: "The only historical parallel to the Quad is the North Atlantic Treaty Organization (NATO)." The Vice Admiral analyzes the Washington Treaty, which serves as the NATO charter, and calls for the creation of a formalized Quad charter, based on a similar NATO document. He states that the Quad charter may have three objectives. The first is to reinforce a regional order based on mutually acceptable rules that reject "nationalistic militarism of the kind that has emerged in China." The second is to guarantee a liberal trading regime and freedom of navigation, essential to secure passage of approximately 60% of global trade through the Indian and Pacific oceans. The third is to provide security assurances from some countries to others[18].

16 Reiterer M. A China Policy Is Not an Asia Policy, But No Asia Policy Is Without a China Policy // European University Institute, 2021. P. 6. URL: https://data.europa.eu/doi/10.2870/663742.

17 For example, the Head of the Center for ASEAN-India Studies at the Korea National Diplomatic Academy (KNDA) Choe Wongi.

18 Shankar V. Quad: The Making of a Robust Entente? // Institute of Peace and Conflict Studies (New Delhi), 12.03.2018. URL: http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=5446.

So, the development of Quad can go in two directions. The first option is a pragmatic build-up of military-political (mainly maritime) interaction between member countries with the formalization of agreements, conducting exercises and naval operations (most likely based on American standard "freedom of navigation operations"). An alternative option is to focus on the "ideological," economic and technological directions of expanding Quad Plus as a multidimensional platform in which the military sphere will not be dominant. If Quad developed towards an "Asian NATO", Russia and China would have to react, but for now this initiative gives the impression of remaining "on the bench".

Conflict Potential of the South China Sea

The key knot of interstate contradictions and the "powder keg" of the Asian region is the South China Sea (SCS), where the interests of the People's Republic of China (PRC), the USA, Vietnam, the Philippines, Malaysia, Brunei, Indonesia, and indirectly also Japan, India and other states intersect. The SCS is the shortest sea route from the Indian to the Pacific Ocean, and the Strait of Malacca accounts for more than 50% of the annual tonnage of the global maritime trade. At the same time, the South China Sea's own resources are also significant.

The intersection of countries' interests in the SCS is multilayered, it concerns not only mutual territorial claims (on islands or maritime boundaries), the delimitation of special economic zones, shelves, the territorial sea of states and neutral waters, but also issues of fishing, geological exploration and seabed mining, and many aspects of military, transport, trade, economic and scientific activities on the seas. The important feature of contradictions in the region is the construction of alluvial artificial islands on which Chinese military bases are being located. The PRC attaches strategic importance

to the SCS region and considers it as "near abroad," while the United States, under the slogan of "freedom of navigation and overflight," regularly commits sea and air demarches and demonstrates its military presence in the immediate vicinity of the Chinese coast.

The contradictions in the South China Sea pit the countries of the region against each other and create the ground for American attempts to "cobble together" an anti-Chinese coalition from countries that have accumulated grievances against China. Meanwhile, the countries of the SCS region (including regional "giants", for example, Indonesia with a Muslim population of a quarter of a billion people) have many claims against each other, which hinders their coalition actions against China. These countries are trying, on the one hand, to take advantage of Washington's geostrategic claims, and on the other hand, are forced to take into account their close economic ties with China, which does not allow them to mindlessly follow the U.S. anti-Chinese policy.

In the event of aggravation of the geostrategic confrontation between the U.S. and China, the SCS region could become a springboard for American attempts to block the Chinese military fleet behind the line of islands and cut off the trade and economic routes of the Celestial Empire. For its part, China, developing the Belt and Road macro-project, is reserving alternative ways for the global projection of its economic and military power. The geostrategic significance of the SCS for China is comparable to the modern geostrategic significance of the Black Sea for Russia.

There were many military incidents in and around the South China Sea during the period of 2010–2023 that aggravated the situation, with the participation of China, the USA, the two Koreas, Russia, Australia and a number of other states. These incidents took the form of dangerous manoeuvres and even shootouts of warships, intercepts of military aircraft, destruction of reconnaissance drones, etc. In particular, American and Russian warships made unsafe manoeuvres closing to each other in the sea near the Philippines[19]. North

19 The incident between the U. S. Navy cruiser USS *Chancellorsville* and Russian destroyer *Udaloy* took place on June 7, 2019. The review of maritime incidents in the Asia-Pacific region see in Strating R. Assessing Military and Non-Military Incidents at Sea in the Asia-Pacific // Vertic & Asia-Pacific Leadership Network, July 2023. URL: https://www.apln.network/projects/maritimeincidents/assessing-military-and-non-military-incidents-at-in-the-asia-pacific.

and South Korea repeatedly went to the aggravation and exchanges of fire on the land border and at sea, resulting in casualties[20]. Chinese warships and aircraft put pressure on the naval and airborne reconnaissance assets of Australia and Canada[21]. Even South Korea and Japan, although considered a common "camp" in the confrontation with North Korea, have had naval clashes with each other[22]. Dozens of dangerous military incidents have occurred between U.S. and Chinese warships and aircraft in the South China and East China Seas.

ASEAN countries and China have been discussing principles of interaction, dispute resolution and prospects for the adoption of a legally binding Code of Conduct in the SCS region for decades. Meanwhile, the arms race is escalating in the region. The U. S., which previously viewed the South China Sea problems as purely subregional, is increasingly giving the conflicts in this region the status of a "testing ground" for potential military confrontation with China, which is becoming more and more dangerous, along with the Taiwan issue.

Power Scenarios around Taiwan

Moscow's attention to the Taiwan problem is actualized by the fact that, like Transnistria, Abkhazia and South Ossetia, which separated, respectively, from Moldova and from Georgia with Russian help, Taiwan re-

20 Thus, in March 2010, the ROK Navy corvette *Cheonan* sank in the Yellow Sea, killing 46 people.

21 Incidents between the PRC and Australia occurred on May 29, 2019, February 17, 2022, and May 26, 2022, and between the PRC and Canada on June 1, 2022.

22 For example, the incident on December 22, 2018 between a South Korean *Gwanggaeto* destroyer and a Japan P-1 maritime patrol aircraft.

mains a partially recognized state, and the reaction of the world community to preservation or loss of Taiwan's sovereignty creates a precedent for international relationship towards territories important to Russia.

Even more important, after the start of Russia's special military operation in Ukraine (SMO), in the speeches of politicians and the writings of analysts from different countries, a parallel began to be constructed between the accession of new territories to Russia as a result of the SMO and the potential use of force by the PRC to annex Taiwan to mainland China. The logic of this analogy is interpreted in different ways. One option is that China can use force to reunify historical territories if other states are allowed to do so[23]. Another version is that China can act while the U.S. and NATO are focused on Ukraine and the European theater and cannot "pull" the operations on two fronts. American political scientist Joseph Nye calls Washington's policy towards Beijing and Taipei a policy of "double deterrence." It is in the interests of the U.S. to deter the PRC from using force to annex the "rebel province" and at the same time to dissuade Taiwan from officially declaring independence, which will be a challenge for Beijing and could provoke a war[24].

In international debates in 2022–2023 scenarios for the forceful annexation of Taiwan to the PRC with the involvement of the United States in the military defense of its "unsinkable aircraft carrier" off the coast of China have again become the subject of discussion. At the same time, the degree of American responsibility and the extent of U.S. involvement in a potential military clash with the PRC due to Washington's historical obligations to Taiwan are causing controversy on different continents.

Some experts draw a parallel between the U.S. hasty withdrawal from Afghanistan (with the cancellation of previous security commitments) and Washington's potential position on Taiwan if it becomes

23 Another example of this kind of forceful solution was provided by Azerbaijan's accession of Nagorno-Karabakh in September 2023.

24 Nye J. War over Taiwan? // Project Syndicate Report, 02.12.2022. URL: https://www.project-syndicate.org/commentary/war-over-taiwan-us-china-relationship-by-joseph-s-nye-2022–12.

necessary to choose between entering into a violent confrontation with the PRC or "surrendering" Taiwan. However, the strategic and economic importance of Afghanistan and Taiwan for the U.S. are not comparable. Taiwan is noticeably more important for Washington as the basis of strategic presence on the very shores of the PRC, and its "surrender" to Beijing would mean a major political and psychological defeat of the United States in the first forceful clash of the poles of the "new bipolarity." As Assistant Secretary of Defense Ely Ratner noted, "Taiwan is located at a critical node within the first island chain, anchoring a network of U.S. allies and partners — stretching from the Japanese archipelago down to the Philippines and into the South China Sea — that is critical to the region's security and critical to the defense of vital U.S. interests in the Indo-Pacific"[25].

Meanwhile, the outcome of the force solution of the Taiwan problem is ambiguous and difficult to predict. In 2022 and early 2023, a number of simulation wargames on the Taiwan crisis were conducted in the United States, notably at the Brookings Institution[26] and the Center for Strategic and International Studies (CSIS)[27]. With the participation of military specialists and strategists, different scenarios were considered: (a) a missile attack by the PRC and its reflection by U.S. anti-missile systems; (b) attack by Chinese naval forces and counter-actions by American submarines and naval surface forces; (c) landing of ground-based units and the resistance of the Taiwanese army in a ground operation with the support of American forces from U.S. military bases in the region, etc.

25 Sacks D., O'Sullivan M. et al. U.S.-Taiwan Relations in a New Era: Responding to a More Assertive China // Council on Foreign Relations Independent Task Force Report, June 2023.

26 O'Hanlon M. Can China Take Taiwan? Why No One Really Knows // Brookings Institution, August 2022. URL: https://www.brookings.edu/research/can-china-take-taiwan-why-no-one-really-knows/.

27 Cancian M.F., Cancian M., Heginbotham E. The First Battle of the Next War. Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan. Report of the CSIS International Security Program. Washington DC: Centre for Strategic and International Studies, 2023.

The CSIS Center, as a result of a wargaming, formulated conclusions that were entitled "Victory is not everything." In particular, it was noted that the PRC might pursue not purely forceful, but hybrid strategies, such as a maritime economic blockade of Taiwan, massive bombing without a ground invasion, and the seizure of small coastal Taiwanese islands as new bridgeheads. It was pointed out that even if defeated by American military participation, Chinese forces would cripple Taiwan's advanced economy for many years, inflict massive damage on the island's infrastructure as well as on the American fleet and air force. It was stated that he United States' losses in aircraft might range from 200 to 500 combat aircraft and that the restoration of combat capabilities would take up to a decade, while other powers could "take advantage of U.S. weakening." In some scenarios it was assumed that the parties would inevitably use nuclear forces (tactical and medium-range). The common result of both series of wargame simulations of the conflict were the conclusions about the lack of guarantees of American victory, the great uncertainty of the outcome and the high cost of a military conflict for all participants.

The U. S. Institute of Peace, in its analysis "China is not Russia, Taiwan is not Ukraine,"[28] draws attention to China's lack, unlike Russia, of practical experience of combat use of its armed forces for many decades. Beijing also has no experience in projecting military power into other regions. It was noted that the fundamental political difference between the situations is that Russia is consciously and openly seeking to reshape the structure of the existing world order, while China is making great efforts to create its own image as a constructive center of power ("a first-class world power" in Chinese terminology), promoting its interests through evolutionary, primarily economic macro-projects (such as the Belt and Road or economic penetration in Africa), rather than military campaigns.

The dissimilarity of the situations is also that Ukraine has quickly gained collective support from Western countries, while Taiwan is

28 Scobell A., Stevenson-Yang L. China Is Not Russia, Taiwan Is Not Ukraine // United States Institute of Peace, 04.04.2022. URL: https://www.usip.org/publications/2022/03/china-not-russia-taiwan-not-ukraine.

not diplomatically and politically recognized by the majority of states, which will complicate the creation of a pro-Taiwan coalition. In a hypothetical force scenario, the United States will have to defend the island almost alone, especially if the plans described above for creating an anti-Chinese coalition in the Asia-Pacific do not materialize.

Korean "Gordian Knot"

The long-standing knot of contradictions between North and South Korea also reveals the simultaneous presence of American and Chinese factors. South Korea cooperates with the USA in the military and foreign policy spheres; a significant part of South Korean society, especially young people, look to America as a political and cultural reference point, but at the same time, in the economic sphere, South Korea is critically dependent on the Chinese market. For North Korea, the PRC remains almost the only trading partner and intermediary, although its ties with Russia have recently intensified. However, the main security problem on the Korean Peninsula remains not relations with China and the U.S., but unrelenting tensions between the two Koreas, aggravated by the DPRK's nuclear status.

The situation on the peninsula is characterized by the cessation of the high-level dialogue between the DPRK and the U.S. on the denuclearization of North Korea that began in 2018–2019, and the curtailment of the inter-Korean dialogue on the normalization of relations. Since the beginning of 2022, North Korea has conducted the "demonstrative" test launches of about 70 missiles, ranging from short-range to intercontinental ballistic missiles — the highest number in all years of testing. At the end of 2022, several North Korean drones made demonstrative flights over Seoul[29].

29 Lee S.-H. South Korea and Emerging Strategic Risks in the Asia-Pacific // Asia-Pacific Leadership Net-work, 06.03.2023. P. 13. URL: https://www.apln.network/projects/asia-pacific-strategic-risks/south-korea-and-emerging-strategic-risks-in-the-asia-pacific.

In such a situation, there have been growing calls in South Korea to acquire its own nuclear weapons, especially since the country has the necessary engineering base and large reserves of nuclear materials (the ROK produces about a third of its energy needs at nuclear power plants and supports developed nuclear industry)[30]. The President of the Republic of Korea, Yoon Suk Yeol, concluding a briefing with the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defense on January 11, 2023, said that South Korea may again deploy tactical nuclear weapons [American — *Author's note*] on its territory or could "acquire its own nuke."[31] Further aggravation of the situation is due to American plans to resume basing some of the U.S. tactical nuclear weapons in South Korea. The recent visits of three nuclear-powered ballistic missiles submarines (SSBNs) of the U. S. Navy to the ports of the ROK are regarded as dangerous signal not only in Pyongyang, but also in Beijing and Moscow.

Following the withdrawal of the United States and Russia from the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty, the Russian side announced a moratorium on the deployment of such missiles in Europe until the U.S. refrains from deploying them in the European theater. However, Washington has already confirmed its intention to deploy land-based intermediate-range missiles with conventional high-precision warheads at American bases, presumably on the Guam and Okinawa islands, from where they will be able to reach targets in North Korea and China. However, such missiles can also be re-equipped with nuclear warheads. If these plans are implemented, China and Russia will likely respond adequately, which will result in a new round of the nuclear-missile arms race in the Asia-Pacific region.

30 Yang U. Is South Korea Going Nuclear? // The ASAN Institute for Policy Studies, 03.02.2023. URL: http://en.asaninst.org/contents/38north-is-south-korea-going-nuclear/.

31 Why South Korea Is Talking About Getting Its Own Nukes // The Economist, 19.01.2023. URL: https://www.economist.com/asia/2023/01/19/why-south-korea-is-talking-about-getting-its-own-nukes.

◆ ◆ ◆

The cooperation between Russia and China in promoting a multipolar world order significantly influences the trends in political-economic and military-political cooperation and integration in Asia. This will largely determine whether the development of Quad will go in the direction of practical military-political integration, or will be limited to a multifunctional format of economic and technological coordination. In the first case, it will be necessary to coordinate the joint response of Russia and China to the emergence of a new geopolitical alliance of a macro-regional scale, but in the second — not.

The development in Asia of rival groups of countries in the security sphere is largely focused on issues of control over the waters through which up to 60% of the world's maritime economic traffic passes. Traditional European formats for maintaining military stability (treaties limiting arms by category, inspections, confidence-building and transparency measures) are of little use here. Nevertheless, Russia supports the further development of the SCO and BRICS, the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA), the ASEAN Regional Forum (ARF), i.e. multilateral non-discriminatory formats, inclusive in relation to China and Russia, and promotes the introduction of trust and cooperation measures in the military sphere into the practice of relations with Asian partners.

As tensions between the U.S. and China escalate, the importance of interaction with Moscow for Beijing will grow. China needs allies on the Eurasian continent, and therefore political, economic and military relations between Russia and China will deepen. At the same time, a formal bloc-style military-political alliance between Russia and China at this stage, apparently, is not on the agenda of Moscow and Beijing foreign policy and defense strategies. China does not want to be clearly involved in the Ukrainian conflict on the Russian side, and Russia is not ready to spend military and political resources on protecting Chinese interests in conflict situations in Asia and the Asia-Pacific region. In addition, if in the 1950s the alliance of the two powers had a clear distribution of roles, now there is great uncertainty in this issue. Selective cooperation within the framework of modern

military-political relations between Russia and China is still sufficient to send a signal to Washington and the countries of the region that in addition to the anti-Chinese coalition, there is also a group of countries in the Asia-Pacific region friendly to China, which will play an increasing role in the coming world order.

The Palestinian-Israeli Conflict and the Panorama of the Middle East

STANISLAV IVANOV — Candidate of Sciences (History); Lead Researcher at the Section for Non-Proliferation and Arms Limitation of the Department for Disarmament and Conflict Resolution Studies, IMEMO RAS.

The Palestinian-Israeli conflict should be considered as a major aspect of the broader Arab-Israeli conflict, which arose as a result of the failure to implement United Nations General Assembly (UN GA) Resolution 181 of November 29, 1947 "Future Government of Palestine." The resolution provided for the creation of two independent Arab and Jewish states on the former British mandatory territory and a Special International Regime under the auspices of the UN for the city of Jerusalem. It is well known that Jerusalem is one of the most ancient cities of our civilization, the first mention of which is given in Egyptian sources of the 19th-18th centuries BC. It is home to shrines of Judaism, Islam and Christianity, and this makes Jerusalem a holy city for followers of these religions.

Origins of the Conflict

Without going into long history, it should be noted that in Palestine all the shortcomings of the foreign policy of the victors of the First World War Great Britain and France, which often divided the territory of the former Ottoman Empire voluntarily, without taking into account the traditions, national and religious characteristics of the peoples who had lived there for centuries, were most acutely manifested. As a result, the statehood of a number of Arab countries created in the neocolonialist era (Syria, Lebanon, Iraq, Libya, Yemen, Sudan) is still experiencing not the best times and this process is accompanied by protracted government crises, armed conflicts and civil wars. Among these nations and peoples, the Palestinian Arabs, who over the past more than hundred years after the collapse the Ottoman Empire were unable to create their own generally recognized state, are in the extremely critical situation.

The Jewish community accepted the UN GA Resolution 181, adopted in November 1947, in full and without reservations. The independent State of Israel was proclaimed on May 14, 1948. However, almost all Arab states and the Arab population of Palestine categorically rejected this resolution. The leaders of Arab countries were initially irreconcilable towards the Jewish population of Palestine and Israel itself, which appeared on the world map. Egypt and Jordan subsequently preferred to occupy and annex Palestinian territories under extremist slogans like "throw the Jews in the sea."

On January 23, 1950 the *Knesset* (Israeli parliament) declared Jerusalem the capital of the State of Israel. The Palestinians and Arab countries, as well as most of the world community, did not recognize this. Despite the fact that the Soviet Union was at the origins of the creation and recognition of Israel, subsequent events showed that Moscow began to support Arab countries in their armed confrontation with the Jewish state. To a large extent, the Soviet position was determined by the outbreak of the Cold War, which split the world into two hostile camps. Israel relied on the help and support of the West in building the state and its armed forces. The already tense Soviet-Israeli relations were finally broken on June 10, 1967 at the initiative of Moscow in connection with the outbreak of the Arab-Israeli Six-Day War.

Diplomatic relations between Israel and the USSR could only be restored on October 18, 1991, two months before the collapse of the Soviet Union. Russia, as the legal successor of the USSR, maintained diplomatic relations with Israel after the collapse of the USSR and significantly strengthened them. Since then, Moscow has strived to develop its relations with both Israel and Arab countries, at the same time supporting the rights of the Palestinians to create their own state.

As a result of the Arab-Israeli wars and armed conflicts, Israel was able to significantly expand its territory, including through the liberation of Palestinian lands from Egyptian and Jordanian occupation. After the 1967 war, Israel established control over East Jerusalem and a large part of the West Bank, and from 1967 to 2005 occupied the Gaza Strip and even created its own settlements there.

In 1964, the Palestine Liberation Organization (PLO) was founded in Jerusalem under the auspices of the League of Arab States (LAS). As part of the PLO, the Palestinian National Fund and the Palestine Liberation Army were formed; the latter consisted of regular Palestinian units within the armed forces of Egypt, Iraq and Syria. Until the late 1960s, the PLO's activities were limited mainly to political declarations

and organizational work. It was perceived by ordinary Palestinians as an elitist organization and did not enjoy much authority among them[1].

After the Arab defeat in the war with Israel in 1967, the authority of the PLO was further undermined. In 1969, the PLO came under the control of the Palestinian Resistance Movement (PRM), which remained independent of it. The head of the Fatah movement[2] Yasser Arafat was elected the leader of the PRM. The Soviet Union provided financial, material and military assistance to the Palestinians, including education of students in Soviet universities and training militants in special training centers.

In 1974, the UN General Assembly confirmed its principled position: the Palestinian people have the right to create their own state. In all subsequent years, the Palestinian-Israeli conflict remained the main destabilizing factor in the Middle East, and numerous peace initiatives of the world community and individual countries in this sphere were unsuccessful.

Turning Point in the Arab-Israeli Conflict

A landmark milestone in the Arab-Israeli confrontation was the peace treaty between Israel and Egypt signed in Washington in 1979. In 1994, a similar peace treaty was concluded between Israel and Jordan, their relations were normalized, and the territorial dispute between them was settled. The united anti-Israeli front of the Arabs was broken, and a new era began in relations between the Arab countries and the State of Israel, which foresightedly exchanged territorial concessions for military-political security. However, its strength continued to be tested, primarily from neighboring territories.

1 Rassadin P. A. Organizacija osvobozhdenija Palestiny [Palestine Liberation Organization] // Bol'shaja rossijskaja jenciklopedija 2004–2017. URL: https://old.bigenc.ru/world_history/text/2683309.

2 Fatah, or the Palestine Liberation Movement, the basic faction of the Palestine Liberation Organization, has existed since 1956.

On November 15, 1988 in Algeria, at a session of the Palestinian National Council, the highest advisory body of the PLO, the State of Palestine was proclaimed. Today, its temporary capital, Ramallah, on the West Bank, houses a president, government and parliament. The State of Palestine consists of 16 provinces: 11 are in the West Bank, and 5 are in the Gaza Strip, which is *de-facto* under the control of the radical Palestinian Islamist movement Hamas[3]. Israel and 54 UN member states have not recognized this state and believe that it can receive its international legal status only as a result of direct Israeli-Palestinian negotiations. One can still consider that the State of Palestine is a partially recognized state in the Middle East. The independence of Palestine was recognized by 138 UN member countries, Russia has established and maintains diplomatic relations with the State of Palestine.

The Gaza Strip is the territory on the eastern coast of the Mediterranean Sea. It has a small territory: about 50 km in length and from 6 to 12 km in width (total area 365 sq. km). In addition to the sea coast, the sector borders with Israel and Egypt. After the Six-Day War of 1967, the Gaza Strip was captured by Israel and was under its control for 38 years until 2005, when a transitional period of self-government in this strip began. Israel withdrew its troops from it and evacuated all Israeli settlements. Formally, the Gaza Strip was supposed to be governed by the Palestinian National Authority (PNA)[4], but the radical Palestinian group Hamas seized power there by military means. Since 2007, the Gaza Strip has had its own government and security forces. The Hamas group is supported by Qatar, Turkey, Iran and a number of other Muslim countries.

At times, Israel has been subjected to rocket artillery fire and attacks from the Gaza Strip: about a million residents of the country live within the range of missiles of Hamas and the Islamic Jihad[5] militants

3 Hamas, or the Islamic Resistance Movement, was founded in 1987.

4 The Palestinian National Authority (PNA) was created in 1994 in accordance with the basic agreements between Israel and the Palestine Liberation Organization, signed on September 13, 1993 in Oslo (Norway).

5 Islamic Jihad movement (Ḥarakat al-Jihād al-Islāmī fī Filasṭīn) is a Palestinian Islamist armed group that aims for creation an independent Palestinian

(Islamic Jihad organization is banned in the Russian Federation). In response, Israel has launched air and missile strikes on terrorist targets in the Gaza Strip. In December 2008 — January 2009, Israel conducted a large-scale Cast Lead military operation against Hamas, which caused numerous civilian casualties.

To date, the total population of the State of Palestine is about 5.5 million people, and about 2 million people live in the Gaza Strip, with very high rates of population growth. The number of Palestinian refugees abroad is about 7 million. About 1.5 million Arabs live in Israel itself. Thus, the total number of Palestinian Arabs is about 14 million people. From time to time, protests and civil disobedience actions by the Palestinian population occurred in the territories occupied by Israel, on the borders with the Gaza Strip and West Bank, as well as in East Jerusalem, street riots broke out, and terrorist attacks were carried out. The largest Palestinian riots which occurred in 1987 and 2000, became known as *intifadas* (uprisings).

A small part of the working population of Palestinian enclaves is employed mainly in the service sector and handicrafts, while the rest live on donations from international organizations and a number of Arab and Muslim countries. The Gaza Strip receives water, electricity, fuel, food, medicine, basic necessities, construction materials and other goods from Israel, and a significant portion of Palestinians work in Israel.

One of the reasons for the radicalization of Palestinians in the Gaza Strip after the withdrawal of troops and the evacuation of Israeli settlements from the strip in 2005 was that appropriate agreements were not concluded with the PNA leadership, so a political vacuum was formed in the region. There were two contenders for power, Hamas and Fatah. As it is known, the Hamas organization was created in 1987 after split from the Egyptian Muslim Brotherhood organization (banned in the Russian Federation), and later it officially

Islamic State and the violent destruction of the State of Israel by waging a holy war (*jihad*). It was founded in the late 1970s by Palestinians from the Sunni Muslim Brotherhood movement.

disowned the "brothers." The Israeli leadership initially reacted favorably to it, suggesting that the new organization would deal exclusively with humanitarian issues, in contrast to the military wing of the Fatah group. However, two years later, Israel had to reconsider its views, declare Hamas a terrorist organization and ban all of its activities. Instead of resolving humanitarian issues, the new movement declared its goal to expel the Israeli "occupiers" from Palestine and create a unified Islamic state throughout its territory, including at the expense of the lands of Israel. To reach this goal, Hamas militants began to use both political methods and guerrilla and sabotage (terrorist) methods.

In 2006, Hamas confidently won municipal elections in the Gaza Strip and created coalition local authorities there, which initially included representatives of both Palestinian factions. But Hamas was unable to take advantage of a similar victory in the elections to the general Palestinian legislative council (parliament) due to the subsequent split in the ranks of the Palestinians. In 2007, Hamas militants forcibly seized all administrative buildings in the Gaza Strip, thus carrying out a military coup. Since then, the Palestinian enclaves have been under the control of rival factions: Fatah rules in the West Bank, and Hamas rules in Gaza. Weapons and ammunition to Hamas militants are supplied by smuggling through tunnels on the Egyptian border and by boat on the Mediterranean coast.

Attempts of international mediators to find a mutually acceptable solution to the Palestinian problem have been unsuccessful. According to the statement of the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Lavrov at a meeting of the UN Security Council on the situation in the Middle East on April 25, 2023, the so-called Quartet on the Middle East settlement (Russia, the U.S., the UN, the European Union) fell victim to the destructive actions carried out by Washington and the EU. As the head of the Russian Foreign Ministry said, Western partners are trying to "replace the real peace settlement with some economic half-measures and promote Arab-Israeli normalization."[6]

6 Lavrov zajavil, chto blizhnevostochnyj "kvartet" pal zhertvoj destruktivnyh dejstvij SShA i ES [Lavrov said that the Middle East Quartet had fallen victim

The Russian leadership adheres to the policy of a comprehensive Middle East settlement on all three tracks (Palestinian, Lebanese and Syrian). At the same time, it is necessary to restore the international status of Jerusalem in accordance with UN recommendations. PNA leaders also believe that East Jerusalem should be the capital of the State of Palestine and West Jerusalem the capital of Israel, and each state should have sovereignty over its respective part of the city with its own municipal government.

New Crisis and Its Regional Resonance

A massive rocket attack on Israeli territory from the Gaza Strip, as well as the invasion of Hamas and Islamic Jihad militants into the border areas in the south of the country on the morning of October 7, 2023 (Operation Al-Aqsa Flood), and the response of the Israeli armed forces resulted in another massive tragedy for Israelis and Palestinians; a total of over 5,000 people died on both sides of the conflict in the first days alone. Israel not only launched a large-scale military operation against Hamas, codenamed Iron Swords, but also organized a strict blockade of the Gaza Strip. Israel has stopped supplying the sector with electricity, fuel, water, medicine, food, and other goods. The Israeli Air Force and missile forces are carrying out regular attacks on Hamas positions and targets in Gaza.

A plan has been announced for an IDF ground military operation in Gaza that will lead to even greater civilian casualties and a humanitarian disaster. The militants, in turn, are preventing the evacuation of their fellow citizens to Egypt and safer areas of the sector, placing command posts, weapons and ammunition depots in residential buildings, mosques, schools and hospitals. Thus, they hide behind a "human shield" consisting not only of captured Israeli and foreign hostages (over 200 people), but also of the civilian population of the Gaza Strip.

to the destructive actions of the U.S. and the EU] // TASS, 25.04.2023. URL: https://tass.ru/politika/17607143.

The current situation around the Gaza Strip more and more resembles, speaking in chess terms, *zugzwang*, when any new decision or move by the parties only worsens the situation. The UN and a number of countries are calling on Israel to return to the borders of 1967, i.e. to the situation before the start of the Six-Day War. By that time, Egypt and Jordan had occupied the Palestinian territories for almost 20 years. Even if we assume a hypothetical withdrawal of Israel from these lands, the Arab countries are unlikely to decide to regain these explosive areas. Israel at one time already offered Egypt to take the Gaza Strip. But it is already difficult for Egypt, which has a population of 110 million, to fight poverty and terrorism; it has its own radical Islamist groups like the Muslim Brotherhood, and does not need Hamas and Islamic Jihad in addition.

Jordan at one time accepted the bulk of Palestinian refugees, who now make up to 70% of the country's population. Jordanians by their origin are Bedouins from desert clans, they are ruled by a dynasty invited from Saudi Arabia. The majority of Palestinians are descendants of Arab farmers; they have a different culture, traditions and even language. The West Bank accession to Jordan would mean the country's transformation from the Hashemite Kingdom to the Palestinian State.

It is not surprising that each of the neighboring Arab countries is now refraining from annexing the Palestinian territories: they do not need new internal cataclysms and problems in relations with Israel. In addition, the general trend towards normalization of relations between Arab countries and Israel continues. Since 2020 the UAE, Bahrain, Morocco, and Sudan have followed the example of Egypt and Jordan. On the eve of the events of October 7, 2023 contacts between representatives of Riyadh and Jerusalem were reported. It is possible that the most important reason for the attack on Israel was that radical Arab and Islamist forces wanted to disrupt the further process of recognition of Israel by Arab countries and the normalization of the general situation in the Middle East, which would deprive them of influence and financial investments[7].

7 Ivanov S. M. Palestino-izrail'skij konflikt: prichiny, chto ozhidat'? [The Palestinian-Israeli conflict: causes, what to expect?]

Arab radical groups since October 7 have repeatedly declared a "Day of Rage" and called for widespread attacks against Israelis. Their calls were echoed in a number of countries, stirred up the "Arab street." For example, an Egyptian policeman in Alexandria shot and killed two Israeli tourists and one Egyptian citizen[8]. It is no coincidence that the Israeli authorities have called on their citizens not to visit countries in the Middle East and certain Muslim States, and to leave Egypt and Jordan[9]. Israel also decided to withdraw all its diplomats from Turkey, including the Ambassador.

Anti-Israeli rallies, demonstrations and attacks on Israeli offices and individual citizens take place not only in the Middle East, but even in the United States and European countries. For example, the religious leader of the city's Jewish community, a woman *rabbi* Samantha Wall, was brutally murdered in the American city of Detroit[10]. In France, a man with a knife attacked staff at a lycée in the city of Arras, shouting "Allahu Akbar!" during the attack. One person was killed and three others were injured[11].

// Argumenty nedeli, 18.10.2023. URL: https://argumenti.ru/opinion/2023/10/862100.

8 V Aleksandrii politseiskii zastrelil dvukh izrail'tyan i egiptyanina [Two Israelis and an Egyptian were shot dead by a policeman in Alexandria] // Vedomosti, 08.10.2023. URL: https://www.vedomosti.ru/society/news/2023/10/08/999412-politseiskii-zastrelil-dvuh-izrailtyan-i-egiptyanina.

9 Izrail' prizval svoikh grazhdan srochno pokinut' dve sosednie strany [Israel has called on its citizens to urgently leave two neighbouring countries] // RBK, 21.10.2023. URL: https://www.rbc.ru/politics/21/10/2023/653379439a7947b93d5f2500.

10 Shestak P. V Detroite zarezali zhenshchinu-ravvina: kak ehto svyazano s voinoi v Izraile [A woman rabbi stabbed to death in Detroit: how it relates to the war in Israel] // News.Ru, 22.10.2023. URL: https://news.ru/usa/v-detrojte-zarezali-zhenshinu-ravvina-komu-ona-mogla-pomeshat/.

11 SMI raskryli podrobnosti o napadenii na shkolu vo frantsuzskom Arrase [Media revealed details of the attack on a school in Arras, France] // RIA Novosti, 15.10.2023. URL: https://ria.ru/20231015/france-1902937978.html.

At the same time, Hamas can hardly count on the opening of new fronts of confrontation with Israel, whether from the Arabs inside that state (1.5 million people) or from Palestinians from the West Bank or from Lebanon and Syria. So far, the most tangible external blows to Israel have been the mortar and rocket attacks on its territory by militants of the pro-Iranian group Hezbollah from Lebanon. Israel has responded by repeatedly launching preemptive strikes against Damascus and Aleppo airports, ammunition depots and other Hezbollah military facilities in Lebanon and Syria.

Open intervention in the conflict with Israel by the armies of Lebanon and Syria is unlikely, as the domestic political situation in these countries is extremely unstable and any armed clash with Israel could lead to a new crisis and the collapse of these states. Iran also prefers to act against Israel through its proxy forces Hamas and Hezbollah, avoiding direct confrontation with Israel as a regional missile and nuclear power and fearing retaliatory strikes from the U.S.

The preparations and statements made by the Israeli authorities and the IDF indicate their intention to continue the military ground operation directly in the Gaza Strip. At the expert level, there is an understanding that the defeat of Hamas militants will not mean a solution to the Palestinian problem. The leaders of radical Palestinian groups and their sponsors abroad remain. Palestinian youth in the Gaza Strip and the West Bank and refugees in Lebanon, Jordan and other Arab countries are under the influence of the ideological dogmas and propaganda of Hamas and its related groups. The demographic factor is also not in Israel's favour: its Arab population and the population in the Palestinian enclaves is growing faster than its own one. The peak of migration of Jews to Israel from all over the world has already passed, and the reverse process is taking place, with some returnees moving from Israel to the U.S. and EU countries for permanent residence.

In the current circumstances, it would be advisable for the Israeli authorities to intensify dialogue with the moderate wing of the Palestinian national movement, represented by its leader, Mahmoud Abbas, to create conditions for the full recognition of the State of Palestine with East Jerusalem as its capital, and at the same time to expand the circle of Arab countries that support a peaceful solution to the Palestinian

problem and avoid confrontation with Israel. It is desirable to resuscitate as soon as possible the entire Middle East settlement process with the resumption of dialogue with the Lebanese and Syrian authorities to find mutually acceptable options for resolving long-standing territorial disputes (the Golan Heights and the Shebaa Farms). The conclusion of Israeli peace treaties with the State of Palestine, Lebanon and Syria could profoundly enhance stability in the Middle East.

External Actors Attitude to the New Conflict

Non-Arab countries involved in the Palestinian-Israeli conflict and Middle East settlement can be divided into three groups: supporters of Israel, supporters of the Palestinians, and neutral states.

The events of October 7 once again showed that Israel is unconditionally supported by the U.S., which considers Jerusalem its strategic ally in the Middle East, and also by the EU countries, Georgia and Ukraine. The actions of Hamas militants were strongly condemned by French President Emmanuel Macron, President of the European Commission Ursula von der Leyen, British Foreign Secretary James Cleverley, German Foreign Minister Annalena Baerbock, her Italian counterpart Antonio Tajani and Hungarian Prime Minister Viktor Orban. On October 17–18 German Chancellor Olaf Scholz, U. S. President Joe Biden, and French President Emmanuel Macron paid solidarity visits to Jerusalem. Biden's attempt to hold a summit with the heads of Egypt, Jordan and Palestinian leader Mahmoud Abbas in the Jordanian capital Amman on October, 18 was thwarted by a provocative explosion at the Al-Ahli Baptist Hospital in the Gaza Strip. According to Hamas, the strike came from an Israeli aircraft, while Israel claims that the hospital was hit by a rocket launched unsuccessfully by the Palestinian Islamic Jihad group[12].

12 "Islamskii dzhikhad" otreagiroval na obvineniya Izrailya v udare po bol'nitse v Gaze ["Islamic Jihad" reacted to Israel's accusations of striking a hospital in Gaza] // Lenta.Ru, 18.10.2023. URL: https://lenta.ru/news/2023/10/18/islamskiy-dzhihad-otreagiroval-na-obvineniya-izrailya-v-udare-po-bolnitse-v-gaze/.

A number of states took a neutral position in the conflict, calling for mutual restraint and an immediate cessation of hostilities. At the same time, some countries supported Hamas and identified Israel's disregard for the relevant UN GA and UN SC resolutions on the Palestinian issue and the status of East Jerusalem as the root cause of another outbreak of violence around the Gaza Strip. Among such states are Afghanistan, Djibouti, Iran, Malaysia, South Africa, Turkey, Venezuela.

The non-Arab countries most involved in the current Palestinian-Israeli conflict are Iran and Turkey. The Iranian leadership, on the one hand, denies any involvement in the attack on Israel, while on the other hand it unequivocally supports the actions of Hamas and condemns Israel in every possible way. Iranian Foreign Minister Hossein Amir Abdollahian has called for an embargo on oil sales to Israel and for Israel to be tried through the Secretariat of the Organisation of Islamic Cooperation (OIC) for "Israeli war crimes" against the Palestinian people in the Gaza Strip[13].

It is also reported that Abdollahian met in Beirut with the UN Special Coordinator for the Middle East Peace Process, Tor Wennesland, who urged the Iranian Foreign Minister to help prevent the expansion of the Palestinian-Israeli conflict. Abdollahian responded by emphasizing that Tehran does not want the conflict to escalate into a regional war and intends to try to free civilians held hostage by Hamas. At the same time, he pointed out that Iran has its own red lines. According to the minister, if the Israeli military operation continues and the Jewish state undertakes a ground operation in Gaza, Iran will be forced to respond. Allegedly, Vennesland reported this to the UN headquarters and called the head of Israel's National Security Council,

13 V Irane prizvali provesti sud nad Izrailem za voennye prestupleniya v Gaze [Iran called for Israel to be tried for war crimes in Gaza] // RIA Novosti, 18.10.2023. URL: https://ria.ru/20231018/prestupleniya-1903612759.html.

Tzachi Hanegbi, as well as other high-ranking officials of the State of Israel, relaying Tehran's message to them[14].

While Iran's direct involvement in Operation Al-Aqsa Flood has not been confirmed, the fact that the Iranian authorities are cooperating with Hamas is common knowledge. Hamas representatives themselves have repeatedly stated that Iran provides notable support to the movement. As early as 2012, Hamas politburo member Izzat al-Rishek said that Tehran was the group's main sponsor in the Gaza Strip. In 2021, British outlet *The Telegraph* confirmed this information, describing multimillion-dollar Iranian tranches and quoting a spokesman for the movement in Lebanon as saying that "Iran is the only country that supports the resistance with money and weapons." In the same year, Hamas politburo head Ismail Haniyeh admitted receiving financial and military-technical assistance from Iran. "Our relations with Iran are strategic and constitute a very important pillar of the resistance project. It is no secret that Iran provides political, material, military and technical support to the resistance in Palestine." On more than one occasion, the Israeli military has intercepted ships traveling to the Gaza Strip carrying weapons destined for local groups[15].

The second major player supporting Hamas is Turkey. And while Shiite Iran helps Hamas primarily as an opponent of Israel, Turkey's ruling Justice and Development Party belongs to Sunni Islamist movements, which are ideologically closely linked to the Muslim Brotherhood and Hamas, which emerged from it. The provocative plan of the Turkish authorities to send the so-called "Freedom Flotilla" to the coast of the Gaza Strip in May 2010 to break the Israeli

14 SMI: Iran predostereg Izrail' cherez OON ot nazemnoi operatsii v Gaze [Media: Iran warned Israel through UN against ground operation in Gaza] // TASS, 14.10.2023. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/19015967.

15 Zakharov M. Druzhba tainaya i yavnaya. Kakuyu podderzhku KHAMAS poluchaet ot Irana [Friendship covert and overt. What support Hamas receives from Iran] // Regnum, 09.10.2023. URL: https://regnum.ru/article/3838014.

and Egyptian naval blockade of the Strip has gone down in history. The death of nine Turkish citizens on board the flagship as a result of a clash between Israeli commandos and "activists" and the injury of several dozen people on both sides led to a prolonged cooling in Turkish-Israeli relations and later to the severance of diplomatic relations. President Erdogan called Israel an "occupier state" and a "terrorist state,"[16] while the Israeli Defense Ministry accused Ankara of buying oil from the Islamic State. Even after the full restoration of diplomatic relations between the two countries in 2022, the Israeli leadership repeatedly asked Ankara to close the Hamas office in Istanbul and to stop providing assistance to the organisation's functionaries.

Reacting to the events of October 7, Recep Tayyip Erdogan, in a telephone conversation with the Israeli President, asked him to be guided by "common sense" and not to escalate the situation in the region. According to the Turkish President, any move that could inflict collective and indiscriminate harm on the people of Gaza would further intensify the suffering and spiral of violence[17]. Erdogan also said that Israel's approach that ignores Palestinian rights is dangerous for the Israeli people. He emphasized that peace in the region will not be achieved without the establishment of an independent state of Palestine with Jerusalem as its capital. At the same time, the Turkish leader held intensive telephone talks with other heads of interested states and offered his mediation services to reduce tensions around the Gaza Strip. It is noteworthy that this time Ankara chose to refrain from bellicose rhetoric in support of Hamas.

From the outset, Russia has been in favor of a just solution to the Palestinian problem and a comprehensive Middle East settle-

16 Prezident Turtsii nazval Izrail' "gosudarstvom-terroristom" [Turkish president calls Israel a "terrorist state"] // RBK, 10.12.2017. URL: https://www.rbc.ru/politics/10/12/2017/5a2d40439a79476b2b589f1d.

17 Ehrdogan provel peregovory s prezidentami Izrailya i Palestiny [Erdogan held talks with the presidents of Israel and Palestine] // Kommersant, 09.10.2023. URL: https://www.kommersant.ru/doc/6266476.

ment on all three tracks (Palestinian, Syrian, Lebanese) in accordance with the UN resolutions. Moscow believes that a comprehensive Arab-Israeli settlement should provide for the withdrawal of Israeli troops from the occupied territories, the realization of the national rights of the Palestinians, including the right to self-determination and the establishment of their own state, a just solution to the refugee problem, and the provision of equal and sustainable security for all states in the region and the peoples who inhabit them, both Arabs and Jews. In 2002, the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation welcomed the adoption by the United Nations Security Council of Resolution 1397 (2002) reaffirming Palestinian statehood and the need for Palestine and Israel to coexist within recognized borders. Back in 1988, the USSR recognized the proclamation of the State of Palestine, and in 1989 it was decided to transform the Palestinian mission in Moscow into an embassy, upgrading the status of the head of the mission to that of Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary. Russia, as the legal successor of the USSR, retained this status.

The decree of the Government of the Russian Federation "On signing the Agreement between the Russian Federation and the State of Palestine on cultural and scientific cooperation" notes that "the Russian Federation and the State of Palestine, wishing to strengthen friendship and mutual understanding between the Russian and Palestinian peoples, recognize the importance of mutual acquaintance with each other's cultural heritage, and also proceed from the desire to further develop cultural ties and promote scientific cooperation."[18]

18 O podpisanii Soglasheniya mezhdu Rossiiskoi Federatsiei i Gosudarstvom Palestina o kul'turnom i nauchnom sotrudnichestve. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii No. 345 ot 19 aprelya 1994 g. [On signing the Agreement between the Russian Federation and the State of Palestine on cultural and scientific cooperation. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 345 of April 19, 1994.] // Official Portal of Law Information, [b.d.]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102029617&bpa=cd00000&bpas=cd00000&intelsearch=%CE+%F1%F0%E5%E4%F1%F2%E2%E0%F5+%EC%E0%F1%F1%EE%E2%EE%E9+%E8%ED%F4%EE%F0%EC%E0%F6%E8%E8++&firstDoc=1.

The Russian Federation believes that the Palestinian people have the right to self-determination without external interference, as well as the right to national independence and sovereignty. This includes the right for refugees to return to their ancestral territories from which they were displaced and expelled.

After the events of October 7, 2023, Russia in its draft resolution proposed to the UN Security Council to call for an immediate ceasefire in the Middle East, ensure the delivery of humanitarian aid and conditions for the evacuation of civilians from the territories of military operations. In addition, the Russian Federation condemned the manifestation of violence against civilians and acts of terrorism, and called on the conflicting parties to release hostages. The UN Security Council vote on the Russian draft humanitarian resolution calling for a ceasefire in the conflict zone between Palestine and Israel demonstrated a serious split in the Security Council. Russia, China, UAE, Gabon and Mozambique voted in favor of the draft resolution. Albania, Brazil, Ecuador, Ghana, Malta, Switzerland and Ecuador abstained from voting, while the U.S., UK, France and Japan opposed the Russian resolution. Thus, the resolution did not receive the required number of votes[19].

China's position on the events around Israel after October 7 is very close to Russia's. Beijing calls on the parties to the Palestinian-Israeli conflict to maintain restraint and immediately cease fire. "China is deeply concerned about the current increase in tension and violence between Palestine and Israel and calls on all parties concerned to maintain calm and restraint, immediately cease fire, protect civilians and prevent further deterioration of the situation," the Chinese foreign ministry said. The Chinese Foreign Ministry also added that the repeated conflicts between Palestine and Israel demonstrate the stagnation and instability of the peace process. It called the way

19 Nebenzya dal otsenku otkazu SB OON prinyat' rossiiskuyu rezolyutsiyu po Palestine [Nebenzya assessed the UN Security Council's refusal to adopt the Russian resolution on Palestine] // Gazeta.Ru, 17.10.2023, URL: https://www.gazeta.ru/politics/news/2023/10/17/21516967.shtml.

to resolve the conflict the realization of the "two-state solution and the establishment of an independent Palestinian state."[20]

On October 27, 2023 the UN GA did adopt a version of a resolution introduced by Arab countries calling for an immediate ceasefire between Israel and Hamas. The document was supported by 120 countries, 14 countries opposed it, and 45 abstained. At the same time, the UN GA rejected an amendment proposed by Canada condemning Hamas terrorist attacks against Israel.

The text of the adopted resolution also calls for "an immediate, durable and sustainable humanitarian truce leading to a cessation of hostilities," the establishment of humanitarian corridors to facilitate the delivery of humanitarian aid to Gaza, unimpeded access to the enclave for services and essential goods, including water, food, medicine, fuel and electricity. The resolution calls for the elimination of "any attempts at the forced transfer of the Palestinian civilian population" and calls for the rescinding of Israel's order to transfer civilians from the northern Gaza Strip to the south.

◆ ◆ ◆

Thus, the unresolved Palestinian problem and Israel's ongoing territorial disputes with Syria and Lebanon remain the most serious security threat in the Middle East. The involvement of a number of Arab and Muslim countries in this conflict, including regional powers (Iran and Turkey), and Israel's allied relations with the U.S. and the West create preconditions for the escalation of the conflict.

This danger is aggravated by Israel's universally recognized possession of nuclear weapons and Washington's readiness to support Jerusalem militarily in the event of a military conflict with Iran.

20 Kitai prizval Izrail' i Palestinu nemedlenno prekratit' ogon' [China called for an immediate ceasefire between Israel and Palestine] // Izvestiya, 08.10.2023. URL: https://iz.ru/1585911/2023–10–08/kitai-prizval-izrail-i-palestinu-nemedlenno-prekratit-ogon.

The activation of anti-Israeli Islamist groups (Hamas, Hezbollah, Islamic Jihad) and their access to modern weapons (drones, missiles, MANPADS, ATGMs, etc.) are no less dangerous.

Crucially, unlike the situation of the last thirty years, the current external environment is extremely unfavorable for the prospects of another peaceful settlement in the Middle East. The acute confrontation between Russia and the United States/NATO over the crisis in Ukraine, as well as rising tensions between China and the United States and its allies, are superimposed on the new conflict in the Middle East and hinder effective interaction between the great powers in search of a peaceful solution to the problem. The role of UN institutions and other international organizations in resolving the Palestinian-Israeli conflict has been sharply limited. Instead of a platform for cooperation between the great powers, which was the case in recent decades, it has become another source of possible escalation of the crisis up to the level of global war as in the 1950s–1970s.

Conclusion

The analysis of various aspects of international security presented in the *Strategic Review 2023* allowed the authors to reach a number of significant conclusions.

On the topic of strategic stability, it has been argued that after the suspension of the New START Treaty in February 2023, it will be possible to prevent the final collapse of nuclear arms control regimes[1] and stop the slipping toward military-political chaos only if the West and Russia move away from confrontation, provided that NATO abandons its course of "strategic defeat" of Russia. Political reasons for suspending Russia's participation in the New START Treaty would be removed then. Expanding the circle of participants in the nuclear arms limitation process and increasing the scope of weapon systems covered by the process is possible only at the next stages of the strategic stability talks, which were interrupted in February 2023.

China aims to achieve nuclear capabilities comparable to both leaders of the nuclear club (Russia and the United States) and increasingly views such capabilities as an important reinforcement of its global projects. The need for a new strategic force is no longer justified

1 For example, the Nuclear-Test-Ban treaties and Nuclear Non-Proliferation Treaty, treaties on non-deployment of nuclear weapons in outer space and on the seabed, and on the preservation of nuclear-weapon-free zones in various regions of the planet.

by the objective of deterring a nuclear attack on China, but rather by the desire to limit an adversary's ability to intervene in regional conflicts such as the Taiwan conflict. China formally remains committed to its pledge of no first use of nuclear weapons, but this principle is increasingly being questioned by authoritative Chinese experts.

In view of the increasing cyber threats to space activities, it is proposed to start adapting the existing space law to modern realities — in particular, to the formation of norms, rules and principles of responsible behavior of states to be developed by a special UN Group of Governmental Experts. These norms are intended to help reduce tensions in space and, in the long term, become the basis for updating space law and developing legally binding documents on space security, including, as an important aspect, the exclusion of aggressive cyberattacks on spacecraft.

Restoring European security after the peaceful resolution of the Ukrainian conflict will require multilateral efforts, primarily in terms of Russia's relations with Western countries. It would be advisable to start by reviving predictability in military activities, confidence-building measures, and creating a mechanism to prevent incidents in Europe and the surrounding seas. This goal could be served by the resumption of meetings between high-ranking Russian and NATO military officials to clarify the actions of the parties and to address mutual concerns in the military sphere. In the longer term, a treaty-based legal implementation of Russia's proposed moratorium on the deployment of Russian and U.S./NATO land-based intermediate-range missiles in Europe is needed. In the longer term, it will be necessary to build a new conventional arms control regime in Europe (CACE), including expanding its scope (e.g., to include operational-tactical missiles and drones).

In the Asia-Pacific region, opposing groups of countries (except for the two Koreas) are focused on control over waters, and therefore traditional European formats of military stability (arms limitation by categories, confidence-building and transparency measures) are not suitable here. Multilateral formats that are inclusive of China and Russia and introduce military cooperation measures into the practice of interaction between Asian partners are more promising. If tensions

between the U.S. and China continue to grow, contacts with Moscow will become increasingly important for Beijing. At the same time, a formal military-political alliance between Russia and China does not seem to be on the agenda of relations between the two powers at this stage. The selective cooperation of Russia's and China's military-political ties is still sufficient to strengthen a group of countries in Asia that will play an increasing role in the coming world order.

Regarding the new Middle East crisis, it is noted that Israel's ground military operation in the Gaza Strip and even the defeat of Hamas militants will not be a solution to the Palestinian problem. There are still leaders of radical Islamist groups and their sponsors abroad, the Palestinian youth is under the influence of extremist ideology, the demographic factor is not in favor of Israel, the migration inflow of Jews to Israel has been replaced by their departure for permanent residence in the U.S. and EU. A long-term settlement requires dialogue between Israel and the moderate wing of the Palestinian national movement, full recognition of the State of Palestine, and the conclusion of peace treaties between Israel and Saudi Arabia, Lebanon and Syria. This would be facilitated by the restoration of cooperation between the great powers in the UN institutions and other international organizations on the settlement of the Palestinian-Israeli conflict.

For all the drama of the sudden Middle East crisis, the *Review*'s research confirms that the most dangerous conflict in 2023 was a large-scale armed conflict in and around Ukraine. It posed the greatest threat of escalation to a global nuclear war, accompanied by the destruction of arms control treaties and intensified military rivalry over an expanding range of weapons and military technologies.

On this basis, the first priority is a ceasefire in Ukraine (including prevention of strikes deep into Ukrainian and Russian territory) and, after that, the start of negotiations on a peaceful settlement of the conflict. This will allow for a broader dialogue on moving away from a comprehensive confrontation between Russia and NATO in Europe, on restoring the system of indivisible European security, and will create favorable conditions for easing tensions in the Asia-Pacific region, the Middle East and other regions of the world.

The start of the peace process in Ukraine would remove obstacles to the restoration of the New START Treaty and the start of negotiations between Russia and the United States on strategic stability, including the next START Treaty for the period after 2026. The restoration of the supporting pillar of arms control would make it possible to move to expanding the dialog to other types of weapons and destructive technologies, to gradually involve third nuclear powers in the process, and to strengthen nonproliferation regimes for weapons of mass destruction.

Об авторах

Authors

Арбатов Алексей Георгиевич — д.ист.н., академик Российской академии наук; руководитель Центра международной безопасности (ЦМБ) Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН).

Arbatov, Alexei — Doctor of Sciences (History); Academician of the Russian Academy of Sciences (RAS); Director of the Center for International Security, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO RAS).

Загорский Андрей Владимирович — к.ист.н.; профессор кафедры международных отношений и внешней политики России Московского государственного института (университета) международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России); заведующий Отделом разоружения и урегулирования конфликтов ЦМБ ИМЭМО РАН.

Zagorsky, Andrey — Candidate of Sciences (History); Professor at the Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University; Head of the Department for Disarmament and Conflict Resolution Studies, IMEMO RAS.

Иванов Станислав Михайлович — к.ист.н.; ведущий научный сотрудник Сектора по нераспространению и ограничению вооружений Отдела разоружения и урегулирования конфликтов ЦМБ ИМЭМО РАН.

Ivanov, Stanislav — Candidate of Sciences (History); Lead Researcher at the Section for Non-Proliferation and Arms Limitation of the Department for Disarmament and Conflict Resolution Studies, IMEMO RAS.

Карасев Павел Александрович — к.полит.н.; старший научный сотрудник Сектора военно-политического анализа и исследовательских проектов ЦМБ ИМЭМО РАН.

Karasev, Pavel — Candidate of Sciences (Political Sciences); Senior Researcher at the Section of Military-Political Analysis and Research Projects, IMEMO RAS.

Кашин Василий Борисович — к.полит.н.; главный научный сотрудник Центра комплексного китаеведения и региональных проектов МГИМО МИД России; директор Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Kashin, Vasily — Candidate of Sciences (Political Sciences); Principal Researcher at the Center for Comprehensive Chinese Studies and Regional Projects, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation; Director of the Center for Comprehensive European and International Studies (CCEIS), National Research University Higher School of Economics (HSE University).

Никитин Александр Иванович — д.полит.н.; директор Центра евроатлантической безопасности Института международных исследований (ИМИ) МГИМО МИД России; главный научный сотрудник Сектора военно-политического анализа и исследовательских проектов ЦМБ ИМЭМО РАН.

Nikitin, Alexander — Doctor of Sciences (Political Sciences); Director of the Center for Euro-Atlantic Security of the Institute for International Studies (IIS), MGIMO University; Principal Researcher at the Section of Military-Political Analysis and Research Projects, IMEMO RAS.

Ознобищев Сергей Константинович — к.ист.н.; профессор кафедры международной журналистики МГИМО МИД России; заведующий Сектором военно-политического анализа и исследовательских проектов ЦМБ ИМЭМО РАН.

Oznobishchev, Sergey — Candidate of Sciences (History); Professor at the Department of International Journalism, MGIMO University; Head of the Section of Military-Political Analysis and Research Projects, IMEMO RAS.

Научное издание

Стратегический обзор 2023

Дизайнер издания:
Красновский Яков

Компьютерная верстка и препресс:
Мосягин Юрий Васильевич

Издательство «МГИМО-Университет»
119454, Москва, проспект Вернадского, 76

Подписано в печать 15.03.2024.
Формат 60x90/16. Печать офсетная.
Бумага офсетная. Объем 19 усл. печ. л.
Тираж 300 экз. Заказ N° ….

Шрифты: FF Nort, ITC Charter

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография», филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300 Московская область, г. Чехов,
ул. Полиграфистов, д. 1



9 785922 828536

Первый выпуск регулярного издания, посвященный анализу наиболее острых и актуальных проблем международной безопасности, стоявших перед мировым сообществом в 2023 г. Изучалась трансформация стратегической стабильности и возникновение новых центров сил в военно-стратегическом балансе, исследовались новые технологии и их влияние на международную безопасность. Проведен развернутый анализ проблем региональной безопасности в Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе и на Ближнем Востоке. Издание предназначено для российского и зарубежного политического и экспертного сообщества, а также для широкого круга читателей, интересующихся проблематикой международной безопасности.