

МЕРЫ ПО УПРОЧЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕЖИМА ЯДЕРНОГО НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ В 2016 – 2020 гг.

Рекомендации ПИР-Центра¹

Апрель 2016

г. Москва

Обзорная конференция ДНЯО 2015 г., завершившаяся без принятия Заключительного документа, ярко продемонстрировала основные вызовы, стоящие перед режимом ядерного нераспространения. В целом их можно подразделить на четыре основные категории:

- Сохраняющиеся сложности с выполнением и универсализацией договора. Существование «неофициальных» ядерных государств стало нормой международной политики, а призывы к универсализации договора все больше воспринимаются как ритуал. Это ведет к де-факто признанию ядерного статуса государств вне ДНЯО и может стимулировать неядерные государства к созданию ядерного оружия.
- Нарушение стратегической стабильности, вызванное действиями ряда государств, направленными на установление или сохранения своего преимущества в стратегических сферах. Данные вызовы не только представляют угрозу национальной безопасности ядерных государств, но и тем самым делают невозможным переговоры о дальнейшем ядерном разоружении, что ведет к усилению противоречий внутри ДНЯО.
- Снижение эффективности механизмов многосторонней дипломатии и принятия решений с учетом интересов всех сторон, вызванное неготовностью отдельных стран договариваться в рамках процедур, основанных на консенсусе. Отказ от поисков компромисса привел к многолетнему «блокированию» работы Конференции по разоружению, а, в недавнем прошлом, отсутствию Заключительного документа ОК ДНЯО 2015 г. В результате важные многосторонние инициативы остаются нереализованными.
- Отсутствие прогресса по созданию ЗСОМУ на Ближнем Востоке, обусловленное сохраняющимися региональными противоречиями. В связи с увязкой вопроса зоны и бессрочного продления ДНЯО в 1995 г. ближневосточный вопрос приобрел значение, выходящее за границы региона, и оказывает значительное влияние на ход обзорного процесса ДНЯО.

В рамках обзорного цикла ДНЯО 2016 – 2020 гг. международному сообществу предстоит выработать ответы на обозначенные вызовы.

1. СОБЛЮДЕНИЕ И УНИВЕРСАЛИЗАЦИЯ ДНЯО

1.1 Согласно статье X, **каждый участник ДНЯО имеет право покинуть договор** в случае если «связанные с содержанием настоящего Договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу высшие интересы его страны». При этом, пример КНДР демонстрирует, что страна, получившая мирные ядерные технологии как член ДНЯО, может затем использовать их в военных целях.

Юридическое ограничение права стран на выход из договора едва ли возможно, поскольку потребовало бы пересмотра ДНЯО, и вряд ли стало бы непреодолимым препятствием в случае угрозы национальным интересам страны. *Вместе с тем, существует необходимость обеспечения возврата ядерных материалов и оборудования, полученных страной до выхода из договора, государству-поставщику, или, как минимум, их постановкой под пожизненные гарантии МАГАТЭ.*

1.2 **Призывы к Индии и Пакистану присоединиться к ДНЯО** в качестве неядерных государств не дают результата на протяжении десятилетий, превращаясь в ритуальные фразы.

В качестве первого шага по включению этих государств в международный режим ядерного нераспространения следует сконцентрироваться на подписании этими двумя государствами ДВЗЯИ. Пакистан является наблюдателем в рамках ПК ОДВЗЯИ, мировое сообщество может использовать этот пример, чтобы привлечь к участию в работе Подготовительной комиссии Индию.

В дальнейшем международное сообщество должно продолжить диалог с Индией и Пакистаном по подписанию и ратификации ДВЗЯИ.

1.3 **Шестисторонние переговоры по ядерной программе КНДР не ведутся с 2009 г.** Отсутствие переговорного процесса с КНДР «замораживает» конфликт, с прекращением диалога исчезает один из факторов, сдерживающих Пхеньян от развития ядерной программы. Ядерное испытание КНДР 2016 г., на наш взгляд, стимулирует необходимость возобновления многостороннего диалога с участием КНДР.

В ходе такого многостороннего диалога о всеобъемлющем решении ситуации вокруг ядерной программы КНДР, как нам представляется, в среднесрочной перспективе возможно достижение *промежуточного соглашения, согласно которому Пхеньян воздержался бы от дальнейших ядерных испытаний, испытаний ракет, наработки ядерных материалов и распространения чувствительных материалов и технологий в обмен на смягчение санкций, предоставление помощи и гарантии безопасности.*

1.4 **Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД),** согласованный Ираном и шестеркой международных посредников, продемонстрировал

возможность успешной многосторонней дипломатии в сфере нераспространения. При этом, длительность и сложность плана действий, большое количество участвующих сторон создают предпосылки для разногласий в ходе его реализации.

Стороны должны выполнять план действий в духе доброй воли, пользуясь всеми механизмами соглашения для разрешения возникающих противоречий в рамках СВПД. Выполнение плана действий не должно ставиться в зависимость от взаимоотношений сторон в других сферах.

2. УГРОЗЫ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

2.1 Европейский сегмент системы противоракетной обороны США, направленный, по заявлениям Вашингтона, против Ирана, может в перспективе получить возможность перехватывать российские баллистические ракеты. В качестве ответной меры Россия рассматривает технические возможности для преодоления ПРО США, что может вызвать новую гонку вооружений. Несмотря на важность данного вопроса для европейской и международной безопасности, переговоры между Россией и США в области ПРО были прекращены в 2014 г. на фоне украинского кризиса. Заключение совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по иранской ядерной программе не изменило планы США и НАТО по развертыванию системы ПРО. Подобное поведение также поднимает вопросы относительно того, является ли американская система ПРО, разворачиваемая против КНДР, частью плана по сдерживанию ядерного арсенала Китая.

Соединенные Штаты и НАТО должны вернуться к переговорам с Россией относительно ПРО в Европе. Первым шагом могло бы стать введение западными государствами мер транспарентности относительно разворачиваемой ими инфраструктуры ПРО.

2.2 **Ядерное оружие США** продолжает размещаться за пределами национальной территории (в Бельгии, Германии, Италии, Нидерландах и Турции) в том числе в непосредственной близости к границам России. Министерство обороны США проводит программу модернизации размещенных в Европе атомных бомб В-61.

Учитывая, что подобная практика входит в противоречие с положениями ДНЯО, а размещение ядерного оружия в европейских странах не только не повышает их безопасности, но может в определенной ситуации ее снижать, мировое сообщество заинтересовано в его скорейшем выводе на национальную территорию США.

В этом контексте стоит обратить внимание на предложения Республики Беларусь о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной и Восточной Европе и австрийско-швейцарскую инициативу по созданию зоны, свободной от ядерного оружия, в Европе. Подобная зона может распространяться только на территорию неядерных государств и формироваться постепенно.

2.3 **Разработка стратегического неядерного оружия с использованием гиперзвуковых технологий** (наиболее развитой программой подобного рода Быстрый глобальный удар располагают США) может в перспективе представлять угрозу для стратегических ядерных сил и нарушить стратегическую стабильность.

Учитывая высокую стоимость, низкую успешность технологии и не до конца ясную область применения, существует возможность ограничения развития военных гиперзвуковых программ. *Первым шагом по предотвращению гонки гиперзвуковых вооружений могло бы стать проведение международной конференции с участием всех ключевых игроков в данной сфере для обсуждения вопроса.*

В перспективе государства, развивающие вооружения, основанные на гиперзвуковых технологиях, должны договориться о завершении этих программ и запрещении связанных разработок. Возможна разработка международного соглашения, запрещающего использование гиперзвуковых технологий в военных целях.

2.4 Ряд государств продолжает наращивать свои ядерные арсеналы.

Несмотря на общее сокращение количества ядерного оружия в мире, этот процесс идет неравномерно и разнонаправленно. Даже в рамках ДНЯО не все государства, обладающие ядерным оружием, публикуют свои количественные показатели, что не позволяет отследить динамику изменений. Ядерные государства вне Договора продолжают наращивать свои арсеналы.

В рамках Конференции по разоружению все государства, обладающие ядерным оружием, (как официальные обладатели ядерного оружия согласно ДНЯО, так и прочие) должны в одностороннем порядке одновременно опубликовать официальные документы с указанием роли ядерного оружия в обеспечении национальной безопасности, числа и типов ядерных вооружений. За основу может быть взят формат публикаций о ядерных арсеналах России и США в рамках нового Договора СНВ.

2.5 Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ)

по-прежнему не вступил в силу, поскольку 8 стран из Приложении 2 к договору до сих пор его не ратифицировали (Египет, Индия, Иран, Израиль, Китай, КНДР, Пакистан и США). 20-летие открытия Договора к подписанию в 2016 г. должно дать новый импульс к завершению процесса ратификации ДВЗЯИ теми государствами, кто еще не сделал этого.

Содействие дальнейшей ратификации ДВЗЯИ и вступление договора в силу должно занимать важное место в политике мирового сообщества. До вступления договора в силу также важно продолжать оказывать максимальную поддержку ПК ОДВЗЯИ и развивать сеть мониторинга. Логичным шагом в этом направлении может стать подключение станций, размещенных на территории Ирана.

2.6 Отсутствие прогресса по обозначенным выше вопросам делает дальнейшее сокращение ядерных арсеналов в ближайшей перспективе (2016-2020) мало реалистичным. На данный момент

Россия и США выполняют положения нового Договора СНВ. Очень важно, чтобы договор продолжал выполняться сторонами до завершения своего действия в 2021 г. В дальнейшем Москва и Вашингтон могли бы продолжать диалог с целью создания условий для нового договора, который бы удовлетворял обе стороны.

Новый договор может также включать в себя ограничения на развернутые стратегические системы (боеголовки и средства доставки), развернутые и неразвернутые пусковые установки, и неразвернутые ядерные боеголовки с включением в переговорный процесс других вопросов контроля над вооружениями (например, КРМБ и КРВБ в неядерном оснащении и ПРО).

3. МНОГОСТОРОННИЕ ФОРМАТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ И РАЗОРУЖЕНИЯ

3.1 В рамках ДНЯО нарастают противоречия между государствами, обладающими ядерным оружием, и большинством неядерных стран относительно реализации статьи VI Договора. Государства, не обладающие ядерным оружием, настаивают на ускорении темпов разоружения и введении временных рамок, что наталкивается на противодействие со стороны государств ядерной пятерки. Усилившаяся поляризация в рамках обзорного процесса ДНЯО и на других международных площадках все больше мешает открытой и конструктивной дискуссии между ядерными и неядерными государствами по вопросам дальнейших сокращений ядерных вооружений.

В этих условиях государствам, обладающим ядерным оружием, следует сохранять свою приверженность выполнению статьи VI ДНЯО, артикулируя их стремление к дальнейшим шагам на пути к ядерному разоружению – причем, шагам практическим и продуманным, способствующим разоружению на деле, а не в угоду какой-либо политической кампании.

3.2 Конференция по разоружению (КР) остается главным многосторонним переговорным форумом для выработки соглашений по разоружению. При этом, тот факт, что **переговорная работа КР фактически заблокирована с 1998 г.**, а Программа работы Конференции не принималась с 2009 г. негативно влияет на возможность международного сообщества проводить многосторонние переговоры и ставит под вопрос доверие к существующим международным механизмам, что может привести к созданию параллельных структур.

Ключевым вопросом, мешающим принять Программу работы Конференции, является несогласие относительно Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов (ДЗПРМ). *Недавнее российское предложение о внесении в программу работы КР нового пункта – о разработке Конвенции по борьбе с актами химического терроризма – и ограничение дискуссионными мандатами по остальным четырем пунктам (включая ДЗПРМ) является креативным решением для перезапуска работы Конференции.*

В случае, если российское предложение все же не станет основой для консенсуса, придется рассмотреть возможность введения временного моратория на переговоры по ДЗПРМ, что позволило бы начать работу по другим направлениям. При этом, важно чтобы мораторий был ограничен четкими временными рамками, вопрос не снимался с КР и оставался в общей корзине обсуждения.

3.3 На сегодняшний день не существует юридического ограничения на **размещение обычных вооружений в космическом пространстве**. При этом, размещение оружия в космосе создало бы новый вид стратегических вооружений, оказало бы дестабилизирующее влияние на стратегическую стабильность и вызвало необходимость соответствующей модернизации и развития национальных ядерных сил. Для устранения угрозы новой гонки вооружений необходимо начать в рамках Конференции по разоружению многосторонний переговорный процесс по запрету размещения оружия в космическом пространстве. Российско-китайский проект Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов (ДПРОК) был вынесен на рассмотрение Конференции по разоружению в 2008 г., обновленный вариант был представлен в 2014 г.

При этом, учитывая, что Конференция по разоружению остается заблокированной на неопределенный срок, важно продолжать работу над текстом Договора и его продвижение. *Россия и Китай могли бы инициировать созыв международной конференции для широкого обсуждения проекта ДПРОК (включая спорные вопросы о верификации договора и противоспутниковом вооружении). Документ, доработанный в рамках конференции, может быть затем вынесен на Конференцию по разоружению.*

3.4 **Российско-американский Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД) сыграл важную роль в ограничении гонки ядерных вооружений и остается важным элементом стратегической стабильности**. В то же время, на сегодняшний день Договор ограничивает военные возможности России и США, не накладывая никаких обязательств на другие страны, обладающие развитыми ракетными программами. *Ликвидация РСМД всеми государствами (де-юре или де-факто), обладающими ядерным оружием, помогла бы снизить межгосударственную напряженность, особенно в конфликтных регионах и положила бы начало многостороннему процессу ядерного разоружения.* Переговоры по приданию договору РСМД многостороннего характера также оказали бы стабилизирующее воздействие на российско-американское соглашение.

На 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2007 г. было оглашено совместное российско-американское заявление по Договору о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, в котором было предложено придать договору РСМД глобальный характер. Заявление не получило поддержки потенциальных участников и не получило развития, тем не менее, идея по-прежнему поддерживается Россией и США. *Экспертная проработка придания договору РСМД многостороннего характера с участием представителей стран, обладающих ядерным оружием, также оказала*

бы стабилизирующее воздействие на действующий российско-американский договор.

- 3.5 Развитие образования в сфере нераспространения и разоружения** является одним из непротиворечивых пунктов повестки дня в рамках обзорного процесса ДНЯО. Действие 22 плана действий Заключительного документа Обзорной конференции ДНЯО 2015 г. рекомендует: «*всем государствам ... осуществить рекомендации, содержащиеся в докладе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций (A/57/124), касающемся исследования Организации Объединенных Наций по вопросу о просвещении в области разоружения и нераспространения*». При этом, подавляющее большинство членов ДНЯО не предоставляют ООН отчеты об осуществлении данных рекомендаций. *Предоставление в ООН отчетов о деятельности по просвещению в области разоружения и нераспространения позволило бы продемонстрировать выполнение государствами своих обязательств.*
- 3.6 Важную роль в развитии образования в сфере нераспространения и разоружения призван сыграть **Консультативный совет по вопросам разоружения при Генеральном секретаре ООН**. *На своей 67-й и 68-й сессиях Консультативный совет мог бы провести обзор выполнения рекомендаций исследования Организации Объединенных Наций по вопросу о просвещении в области разоружения и нераспространения и, в случае необходимости, организовать пересмотр исследования с учетом накопленного опыта и новых технических возможностей для развития образовательных программ.*
- 3.7 Новые инициативы в сфере образования в области ядерного нераспространения**, в частности, инициатива российских и американских университетов по запуску международной, совместно аккредитованной магистерской программы по нераспространению оружия массового уничтожения, *должны быть поддержаны. Особое внимание должно быть уделено участию в подобных программах студентов из государств-новичков в области мирного использования атомной энергии, где риски распространения более велики.*

4. ЗОНА, СВОБОДНАЯ ОТ ОРУЖИЯ МАССОВОГО УНИЧТОЖЕНИЯ, НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ

- 4.1 Отправной точкой развития ситуации вокруг ЗСОМУ на Ближнем Востоке на 2016 – 2020 гг. стало завершение мандата 2010 г. на созыв конференции по зоне в 2012 г. После сложения полномочий специальным координатором конференции финским послом Яакко Лааява участники переговоров по зоне лишились механизма организации процесса. **Наиболее реалистичным форматом для продолжения переговоров станет их передача под эгиду аппарата генерального секретаря ООН.** *Ко-спонсоры резолюции 1995 г. и страны региона могут обратиться к генсеку с просьбой организовать переговорный процесс. При формулировании мандата на ведение переговоров за основу могут быть взяты положения Заключительного документа ОК ДНЯО 2015 г. При этом, с целью привлечения Израиля к переговорному процессу, часть формулировок допустимо смягчить.*
- 4.2 В то же время ряд параллельных процессов может поспособствовать прогрессу в области создания зоны, свободной от оружия массового уничтожения, на Ближнем Востоке. Все государства региона могут сделать *совместное заявление, в котором они примут обязательство воздерживаться от атак (включая кибератаки) на все задекларированные ядерные объекты друг друга, находящиеся под гарантиями МАГАТЭ, равно как и от угрозы таких атак.*
- 4.3 *Ратификация всеми странами Ближнего Востока Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний должна стать одной из предпосылок для заключения договора о создании зоны, свободной от оружия массового уничтожения в регионе.*
- 4.4 В рамках предварительных переговоров все участники должны *разработать «дорожную карту» по постепенной постановке всех объектов ядерной инфраструктуры региона под гарантии МАГАТЭ.*
- 4.5 Все страны региона *должны прийти к пониманию необходимости незамедлительной ратификации Дополнительного протокола к Соглашению о гарантиях МАГАТЭ. До момента ратификации странам рекомендуется добровольно применять положения Дополнительного протокола.*
- 4.6 В дальнейшем по итогам предварительных переговоров на конференции стороны *должны создать постоянно действующий региональный механизм по мерам доверия в ядерной области, а также в химической и биологической областях.*
- 4.7 *Институционализация сотрудничества в атомной области на Ближнем Востоке должна подкрепляться созданием единой региональной*

структуры, которая будет включать все государства региона. Арабское агентство по атомной энергии по-прежнему недостаточно эффективно и не готово к развитию регионального сотрудничества в атомной сфере. Международный центр по использованию синхротронного излучения в научных экспериментах и прикладных исследованиях на Ближнем Востоке, напротив, может послужить примером успешного научно-технического сотрудничества в регионе.

4.8 Странам Ближнего и Среднего Востока, которые находятся на пороге быстрого развития ядерной инфраструктуры, *следует рекомендовать сформировать эффективные механизмы раннего оповещения и реагирования в случае ядерных инцидентов. Рекомендуются максимально ускорить введение в действие Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб и Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии для тех стран, которые этого не сделали.*

ПИР-Центр выступает за комплексный и беспристрастный подход к вопросам ядерного нераспространения.² Мы понимаем, что часть вопросов, поставленных нами в данном докладе, носит фундаментальный характер и потому ориентирована на долгосрочное осмысление, в то время как другая часть предполагает незамедлительные действия со стороны международного сообщества. Мы также понимаем, что ряд выдвинутых нами рекомендаций повторяет предложения, ранее уже высказанные государствами и экспертами; при этом, некоторые предложения являются совершенно новыми и потому требуют дополнительной дискуссии.

Мы приглашаем все заинтересованные стороны высказать свои соображения о данных рекомендациях и направлять встречные предложения, адресуя их директору программы ПИР-Центра «Россия и ядерное нераспространение» Андрею Баклицкому по почте: baklitsky@pircenter.org

¹ Данные рекомендации были выработаны в рамках программы ПИР-Центра «Россия и ядерное нераспространение» в период с мая 2015 г. по апрель 2016 г. и обсуждались на семинарах ПИР-Центра в Нью-Йорке (май 2015 г.), Женеве (июнь 2015 г.) и Москве (сентябрь и декабрь 2015 г.). Директор программы «Россия и ядерное нераспространение» Андрей Баклицкий хотел бы поблагодарить Евгения Бужинского, Альберта Зулхарнеева, Евгения Мясникова, Ольгу Мостинскую, Владимира Орлова, Владимира Рыбаченкова, Эмилию Сидорову, Алексея Убеева и Александра Федорова за их ценный вклад в работу над докладом, а также Центр глобальных проблем и международных организаций Дипломатической академии МИД России за содействие в организации дискуссии.

Рекомендации представляют собой взгляды ПИР-Центра и не обязательно отражают мнение отдельных экспертов, участвовавших в обсуждении.

² Вопросы, обозначенные в докладе, ранее освещались ПИР-Центром в серии Белых книг: «ДНЯО-2010: Как упрочить режим» в 2010 г. (npt2010.pircenter.org), «Десять шагов к созданию зоны, свободной от оружия массового уничтожения, на Ближнем Востоке» в 2013 г. (10steps.pircenter.org), «На пути к ядерному разоружению: статья VI ДНЯО и выполнение решений обзорной конференции ДНЯО 2010 года» в 2014 г. (articleVI.pircenter.org). В 2015 г. ПИР-Центр подвел итоги реализации рекомендаций в докладе «Рекомендации ПИР-Центра по укреплению режима нераспространения ядерного оружия 2010 – 2015» (followup2015.pircenter.org).