

Анализ

Владимир Орлов

ЕСТЬ ЛИ БУДУЩЕЕ У ДНЯО. ЗАМЕТКИ В ПРЕДДВЕРИИ ОБЗОРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ 2015 Г.

27 апреля 2015 г. начнет свою работу очередная Обзорная конференция (ОК) по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), девятая по счету с момента вступления ДНЯО в действие в 1970 г. и четвертая после его бессрочного продления в 1995 г.

Мне довелось участвовать и в *эпохальной* конференции 1995 г., в ходе которой ДНЯО столь элегантно, без голосования и практически консенсусом был продлен *на веки вечные*, и во всех последующих – куда менее *эпохальных*, задача которых заведомо облегчалась тем фактом, что над делегатами не висел дамоклов меч судьбоносных решений. В экспертном сообществе, конференции 2000 и 2010 гг. принято считать в целом успешными, а конференцию 2005 г. – провальной. Если копнуть глубже в историю, то можно заметить, что *успешные* и *провальные* конференции чередовались и раньше. Часто это отражало общие *температурные* колебания международного климата; но совершенно не обязательно провал одного из звеньев обзорного процесса сулил будущие драмы для всего режима ядерного нераспространения. В конце концов, это всего лишь конференции, бюрократические мероприятия, *сверки часов*; а их делегатам бывает не чужд излишний пафос и драматизм – хотя бы для того, чтобы скрасить телеграммы в свои столицы или оправдать четырехнедельное отсутствие.

Поэтому, даже если предстоящая обзорная конференция пройдет *кисло*, это совсем не обязательно будет означать крушения ДНЯО. Но даже при всем желании удержаться от излишнего драматизма и ненужного нагнетания страстей, я не могу не заметить, что на сегодняшний момент имеется слишком

много признаков того, что – *может рвануть*, да так, что мало не покажется. Это как с вулканической активностью. Вулканы спят подолгу, и не всегда некоторые признаки их оживления означают скорое начало извержения. Но если тревожных симптомов накапливается слишком много, следует начинать думать об эвакуации населения, а не том, много ли будет *драматизма* или *пафоса* в заявлениях для прессы.

КОНФЕРЕНЦИЯ 2000 ГОДА: ТРИНАДЦАТЬ НЕСБЫВШИХСЯ ШАГОВ

Шестая Обзорная конференция ДНЯО — и первая после его бессрочного продления в 1995 г. — прошла в Нью-Йорке с 24 апреля по 20 мая 2000 г. Атмосфера этой конференции разительно отличалась от той, что сложилась в 1995 г при рассмотрении продления договора. Решив основную для себя задачу – продлив договор бессрочно – государства-обладатели ядерного оружия (ЯОГ) проявляли самоуспокоенность, не видели стимула для дальнейших глубоких шагов по реализации статьи VI ДНЯО, подтверждая таким образом наихудшие опасения тех, кто в 1995 г. выступал против бессрочного продления, которое позволило бы ядерным державам расслабиться.

К тому же, на этой конференции, в отличие от предыдущей, среди ЯОГ не было единства. Агрессия США и НАТО на Балканах (1999 г.) вызвала негативную реакцию у России и КНР. Намерения Соединенных Штатов выйти из Договора по ПРО 1972 г. также вызывали неприятие как в Москве, так и в Пекине. Наконец, сгущались тучи на Ближнем Востоке, где Соединенные Штаты и Великобритания уже начинали готовить почву для Второй войны в Персидском заливе с целью свержения иракского президента Саддама Хусейна и оккупации Ирака под предлогом наличия у С. Хусейна *оружия массового уничтожения*, включая обвинение в возобновлении им военной ядерной программы. Последнее не подтверждалось независимыми экспертными оценками, да и, как выяснилось уже позже, оценками разведсообщества самих Соединенных Штатов. Однако знамя *борьбы с распространением* уже было заготовлено, чтобы прикрывать Вашингтону и Лондону путь на Багдад.

В Вашингтоне у власти все еще находилась демократическая администрация президента У. Клинтона, которая не была готова порвать с традициями

многосторонней дипломатии; и положительная инерция, заложенная КРП ДНЯО 1995 г., еще полностью не выветрилась.

К тому же, активную роль проповедников ядерного разоружения сыграла Коалиция за новую повестку дня (КНПД) – неформальное объединение семи государств, сформированное в июне 1998 г. В КНПД вошли Бразилия, Египет, Ирландия, Мексика, Новая Зеландия, ЮАР и Швеция.

В результате, после жестких дебатов по некоторым вопросам — прежде всего по вопросам статьи VI — Конференция приняла консенсусом Заключительный документ, который содержал как ретроспективный взгляд на выполнение Договора, так и оценку перспектив на будущее, предлагая ряд дальнейших шагов по укреплению международного режима ядерного нераспространения и содействию ядерному разоружению. Впервые за 15 лет участникам удалось принять итоговый документ. На двух предшествующих форумах такого рода (в 1990 и 1995 гг.) стороны не смогли согласовать заключительные документы из-за принципиальных разногласий, прежде всего касавшихся вопроса соблюдения ЯОГ положений статьи VI.

Согласно принятой на конференции программе действий, которая получила известность как *тринадцать шагов по ядерному разоружению*, ЯОГ взяли на себя, среди прочего, следующие обязательства:

- предпринимать дальнейшие односторонние усилия по сокращению своих ядерных арсеналов;
- обеспечивать большой обмен информацией о ядерных возможностях друг друга и о ходе выполнения соглашений по разоружению;
- сокращать арсенал нестратегических ядерных вооружений;
- осуществлять конкретные меры по дальнейшему снижению состояния оперативной готовности ядерного оружия.
- уменьшать роль ядерного оружия в обеспечении безопасности;
- включиться, как можно скорее, в переговорный процесс по сокращению ядерных вооружений и разоружению.

Программа дальнейших мер в области ядерного разоружения также предусматривала мораторий на проведение ядерных испытаний до вступления в силу ДВЗЯИ. В ней подчеркивался *принцип необратимости* контроля над ядерными вооружениями (что важно, учитывая тенденцию среди ряда ЯОГ к переработке плутония, ВОУ и других компонентов демонтируемых ядерных вооружений с целью их будущего использования в производстве новых или модернизированных ядерных боеголовок).

Главное, ЯОГ подтвердили свое *недвусмысленное обязательство* «осуществить полную ликвидацию своих ядерных арсеналов». Никогда еще в истории ЯОГ не шли так далеко в *расшифровке* положений статьи VI ДНЯО. По крайней мере, декларативно они взяли на себя весомый груз обязательств. В этом смысле 2000 г. стал *пиком* многосторонних разоруженческих обязательств в рамках международного режима ядерного нераспространения. Последующие конференции не смогут не только пойти дальше языка *тринадцати шагов 2000 г.*, но и даже подтвердить их.

Пройдет еще всего несколько месяцев – и те противоречия, которые уже наметились между ядерными державами, вырвутся наружу, надолго перечеркнув возможность не только дальнейшего движения вперед, но и самой полноохватной реализации *тринадцати шагов*.

Но пока, маскируя нараставшие разногласия, ядерные державы пошли на принятие 1 мая 2000 г. на полях ОК ДНЯО согласованного заявления *ядерной пятерки*. В заявлении, среди прочего, говорилось о том, что «ни одна из наших ядерных ракет не нацелена ни на какое другое государство». Кроме того, было отмечено, что «ратификация Российской Федерацией СНВ-2 является важным шагом в усилиях по сокращению стратегических наступательных вооружений, и мы приветствуем это. На первое место сейчас выходит завершение процесса ратификации СНВ-2 Соединенными Штатами Америки. Мы стремимся как можно скорее заключить СНВ-3 при одновременном сохранении и укреплении Договора об ограничении систем противоракетной обороны в качестве краеугольного камня стратегической стабильности и основы для дальнейшего сокращения стратегических наступательных вооружений в соответствии с его положениями»¹.

Положения о «скорейшем вступлении в силу Договора СНВ-2» и о «сохранении и укреплении Договора по ПРО» как *краеугольного камня стратегической стабильности* вошли также и в *тринадцать шагов ядерного разоружения*.

Но пройдет всего лишь полтора года, и Соединенные Штаты, воспользовавшись положением статьи XV Договора по ПРО, уведомят Россию (13 декабря 2001 г.) о выходе из Договора. 13 июня 2002 г., признанный международным сообществом в качестве *основы для дальнейшего сокращения стратегических наступательных вооружений*, прекратит свое существование. А СНВ-2 так никогда и не вступит в силу, потому что его не ратифицирует Сенат США.

СТАРТ НОВОГО ВЕКА: РЕЖИМ ЯДЕРНОГО НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ ВХОДИТ В ПОЛОСУ ИСПЫТАНИЙ НА ПРОЧНОСТЬ

Приход к власти в США республиканской администрации Дж. Буша-младшего (2001-2008) окатил ледяным душем всех сторонников эффективного международного режима ядерного нераспространения. Новая администрация США меньше всего была заинтересована в юридически обязательных многосторонних действиях и инициативах. Слова *разоружение* и даже *контроль над вооружениями* на восемь лет вытравляются из лексикона официального Вашингтона. На смену *нераспространению* приходит *контрраспространение* - концепция пресечения потоков распространения ОМУ в тех случаях, когда это угрожает национальной безопасности США. Дж.Буш-мл. провозгласил крестовый поход против *оси зла*, в которую он включил КНДР, Ирак, Ливию и Иран. Выход из Договора по ПРО осуществляется под не соответствующие фактическому состоянию дел заявления, что ракеты КНДР, а в потенциале и Ирана угрожают территории Соединенных Штатов.

Однако удар по Соединенным Штатам наносит не кто-либо из государств, причисленных Дж. Бушем к *оси зла*, а террористическая группировка *Аль-Каида*, и не с использованием ракет и ядерных вооружений, а путем захвата террористами-смертниками 11 сентября 2001 г. трех самолетов на территории США и поражения ими Всемирного торгового центра в Нью-Йорке и здания Пентагона под Вашингтоном. Это трагическое событие, получившее известность как *найн-элевен*, завершило уникальный период в новейшей

истории, начавшийся 9 ноября 1989 г. с падения Берлинской стены, когда судьбы земного шара в значительной степени зависели от единственной сверхдержавы. Соединенные Штаты не смогли воспользоваться этим историческим отрезком, чтобы, проявив мудрость и дальновидность, конвертировать свое беспрецедентное влияние на ход мировых процессов в строительство новой системы международных отношений, уважающей интересы многих игроков. Вместо этого, национальный эгоизм и возрастающие аппетиты привели к утере Соединенными Штатами своего лидерства и уникального места. На смену моноцентричному миру стал заступать полицентричный мир. Конечно, *найн-элевен* явился лишь катализатором этого процесса, который по определению не может быть одномоментным, и продолжается поныне.

Внимание Соединенных Штатов – а под их влиянием и значительной части мирового сообщества – было на время переключено с угроз распространения со стороны государственных субъектов на угрозы и риски, исходящие от негосударственных субъектов – прежде всего, международных террористических организаций. В том же 2001 г. Соединенные Штаты, получив поддержку многих государств, вступили в войну в Афганистане, потеснив оттуда движение *Талибан* и нанося удары по *Аль-Каиде*. Документы, захваченные на базах *Аль-Каиды*, позволяли достоверно утверждать о наличии интереса у террористов к получению доступа к ядерному оружию и делящимся материалам, хотя даже замороженной прикладной ядерной программы обнаружено не было. Тревогу по поводу использования террористами ОМУ подогрел и инцидент в октябре 2001 г., когда шок в США после трагедии 11 сентября еще не прошел, с использованием почтовой сети США для акта биологического терроризма. Споры сибирской язвы были запечатаны в конверты вместе с запиской: «Смерть Израилю! Аллах велик!» и отправлены в адрес нескольких американских сенаторов. Пять человек погибли; паника охватила население; расходы министерства обороны США на защиту от биотерроризма были многократно повышены; страх перед террористами с оружием массового уничтожения распространился далеко за пределы Соединенных Штатов. (В дальнейшем, правда, выяснилось, что осуществил

теракт не *исламистский террористический интернационал*, а одиночка, американец, работавший в военной лаборатории.)

Курс республиканской администрации США привел в конце 2002 г. к прекращению действия Рамочного соглашения 1994 г. между США и КНДР. Формальным поводом для этого послужили обвинения со стороны США в том, что КНДР осуществляет тайную программу по обогащению урана в нарушение ранее взятых на себя обязательств. Жестко негативно отреагировав на причисление себя к *оси зла*, КНДР 10 января 2003 г. заявила о возобновлении процедуры выхода из ДНЯО и выслала из страны инспекторов МАГАТЭ. Кроме того, она возобновила эксплуатацию газографитового реактора в Ненбене и проведение испытаний ракет – потенциальных средств доставки ядерного оружия.

Соединенные Штаты, между тем, сосредоточились на другом элементе *оси зла* - Ираке. Несмотря на то, что после 1991 г. сколько-нибудь значимая деятельность в рамках создания военной ядерной программы и по созданию других видов ОМУ Ираком не осуществлялась, США и Великобритания использовали якобы наличие таких программ в Ираке в качестве предлога для военного вторжения в страну 20 марта 2003 г., ее оккупации (последние американские солдаты покинули Ирак в 2011 г.) и последующей смены режима.

Во Второй войне в Персидском заливе Соединенным Штатам не удалось заручиться поддержкой международного сообщества и принять резолюции СБ ООН, которые благословили бы ведение военных действий. Более того, реакция союзников США – Франции и Германии оказалась резко отрицательной. Столь же отрицательной была реакция со стороны России и КНР. Уже оккупировав Ирак, Соединенные Штаты и Великобритания вынуждены были признать, что не обнаружили следов ОМУ в Ираке – ни химического с биологическим, ни, конечно же, ядерного, как и активных программ по их производству, вопреки *документам*, которые США ранее представляли в СБ ООН, и в подтверждение выводов Комиссии ООН по мониторингу и проверки в Ираке (ЮНМОВИК), которые перед войной высмеивались Соединенными Штатами как недобросовестные.

Война в Ираке не только привела к многочисленным человеческим жертвам и страданиям мирного населения. Она нанесла болезненную рану всему международному режиму ядерного нераспространения. Не санкционированная международным сообществом, немотивированная агрессия против государства – члена ДНЯО, которое сотрудничало с ЮНМОВИК и демонтировало под международным присмотром свои программы ОМУ и средств доставки, показала на весь мир, что международное право подменяется политической целесообразностью и что борьба с ядерным распространением является удобным предлогом для вооруженного вторжения, даже если на то нет санкции СБ ООН, а аргументация является сомнительной, а часто и просто подтасованной. Никакие международные режимы не уберегли Ирак. Но осуществили бы Соединенные Штаты вторжение в Ирак, если бы знали, что у него действительно есть ядерное оружие? Именно этот вопрос задавали себе в тех столицах государств, причисленных к *оси зла*, которые еще не постигла судьба Багдада.

В конце 2003 г. прорвалась на свет история о действовавшей с 1990-х гг. так называемой *сети Абдул Кадыр Хана*. С тех пор одного из разработчиков пакистанского оружия доктора А.К. Хана знают по имени даже те, кто не знаком ни с именем Курчатова, ни с именем Оппенгеймера, ни с именем Хоми Бабы. Пакистанский *ядерный Герострат* прославился тем, что смог организовать эффективную *сеть ядерного распространения* – в самом прямом смысле этого слова. При молчаливом благословении властей Пакистана, но формально самостоятельно, он оказывал услуги в формировании или развитии ядерного топливного цикла (ЯТЦ) таким государствам, как КНДР, Иран и Ливия, также сотрудничал с Саудовской Аравией. Это, действительно, была разветвленная и коммерчески успешная международная производственно-торговая сеть, имевшая свои отделения или представителей не только в Пакистане, но также в Шри-Ланке, Малайзии, Южной Африке, Германии, Швейцарии и др. «Они мать родную продадут, не то что ядерные технологии», - говорил А.К. Хан о западных компаниях, обходивших экспортно-контрольное регулирование.

Через эту сеть Ливия получила сначала двадцать центрифуг для обогащения урана, а в 2000 г. попыталась закупить 10 тыс. центрифуг Р-2, способных

ежегодно производить ВОУ для производства десяти ядерных боезарядов. В конце 2001 – начале 2002 гг. через сеть А.К. Хана Ливия получила документы, имевшие отношения к конструкции и производству ядерного разряда – правда, устаревшие.

19 декабря 2003 г. в результате секретных переговоров с Великобританией и США Ливия объявила об отказе от реализации программ ОМУ, в частности, о решении уничтожить материалы, оборудование и программы, пригодные для создания ОМУ. Последовавшие за этим полномасштабные инспекции МАГАТЭ подтвердили отсутствие в стране возможности производства оружейных ЯМ. Ранее закупленное Ливией оборудование и материалы, в потенциале представляющие угрозу режиму нераспространения, были вывезены из страны.

США и Великобритания представили *разоблачение Ливии* с последующим *покаянием* как результат эффективности реализованной ранее в том же году в Ираке политики силового воздействия на пролиферантов – как реальных, так и мнимых. На фоне увязания в иракской войне и скандального провала с отсутствием в Ираке ОМУ, Дж. Бушу требовался успех на фронте нераспространения. Ливийский лидер полковник Каддафи подыграл этой потребности, *разменяв* ее на согласие США и Великобритании удовлетворить его собственную потребность в выходе из международной изоляции – как финансово-экономической (снятие санкций ООН), так и внешнеполитической. Такой *размен* и был реализован. Что же до ливийской военной ядерной программы, то, по свидетельствам экспертов МАГАТЭ, изъятые в Ливии материалы говорили о рудиментарном, если даже не об имитационном, ее характере. Никакого политического решения о создании собственного ядерного оружия или даже ЯТЦ в Ливии принято не было, и закупленные через сеть А.К. Хана центрифуги, нельзя исключать, с самого начала были частью сценария *большого размена*. Тем не менее, такие маневры и *игры в поддавки* не помогли М. Каддафи, и в ходе операции НАТО он был свергнут, затем зверски убит политическими противниками, а в Ливии продолжается гражданская война, обрекая страну на фактический распад.

Летом 2003 г. провалилась попытка достичь комплексного решения по ядерной программе Ирана, развязать иранский ядерный узел. За несколько месяцев до этого (в августе 2002 г.) стало известно о наличии не задекларированных перед

МАГАТЭ заводов по обогащению урана в Натанзе и по производству тяжелой воды в Араке, расположенных в центральном Иране и находящихся на различных стадиях строительства. Визит инспекторов на эти объекты в феврале 2003 г. подтвердил, что Иран продвинулся в развитии ЯТЦ значительно дальше, чем это считалось ранее. В ходе тайных переговоров в Швейцарии американские и иранские представители, при участии европейцев, смогли выйти на пакет договоренностей, который обеспечил бы транспарентность иранских действий через присоединение его к Дополнительному протоколу о гарантиях с МАГАТЭ и ограничил бы уровень обогащения урана. Иран в ответ получил бы доступ к международному ядерному рынку, содействие в мирном развитии атомной энергетики со стороны Запада. Однако сделка не состоялась: договоренности, выработанные на берегу Женевского озера, не были одобрены в Вашингтоне. Там пришли к выводу, что Тегеран – ненадежный партнер. После провала тайной дипломатии Тегеран стал без энтузиазма относиться к предложениям, звучащим от западных стран, считая, что Вашингтон все равно заветирует любые договоренности, и продолжил курс на развитие собственного продвинутого и защищенного от внешнего воздействия ЯТЦ.

27 июня 2002 г. на саммите *Группы восьми* (США, Великобритания, Германия, Франция, Россия, Италия, Канада и Япония) в г. Кананаскис (Канада) было учреждено Глобальное партнерство против оружия и материалов массового уничтожения (ГП) – международная программа, направленная на решение отдельных вопросов нераспространения (как ядерного, так и других видов ОМУ, прежде всего химического оружия), разоружения, борьбы с терроризмом и обеспечения ядерной безопасности. На ГП было решено выделить до 20 млрд долларов (10 млрд – США, 2 млрд – Россия, 8 млрд – другие участники). В Кананаскисе лидеры *восьмерки* решили, что первоначально сотрудничество будет концентрироваться на проектах в России. В том же году Россия определила свои приоритеты: уничтожение химического оружия и утилизация атомных подводных лодок (АПЛ). Вопросам укрепления физической защиты, учета и контроля ядерных материалов и боеприпасов также было уделено внимание. В дальнейшем к ГП присоединились государства вне *восьмерки* - в частности, Австралия, Бельгия, Дания, Ирландия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Финляндия, Чехия, Швейцария, Швеция, Южная Корея.

Достигнув пика – в политическом и финансовом смыслах – в 2004-2006 гг., затем ГП стало терять свою значимость. Хотя 20 млрд долларов удалось, хоть и с трудом, собрать для реализации целей, установленных в Кананаскисе, за годы реализации Программы существенно изменилось положение России: от государства с ослабленным финансированием ядерной безопасности, не имеющего достаточных собственных средств на утилизацию АПЛ, нуждающегося в современных технологиях обеспечения физической защиты складированных ядерных боеприпасов, до государства, восстановившего адекватное финансирование оборонных отраслей экономики и ядерного комплекса, которому уже негоже оставаться в *реципиентах* зарубежной помощи. Для России актуальным стал вопрос о переводе сотрудничества в рамках ГП с плоскости *донор – реципиент*, в плоскость *равные партнеры*. К тому же, неизбежная бюрократизация механизмов управления ГП – программы, вовлекавшей миллиарды долларов – остро поставила вопрос и о предотвращении коррупции при ее реализации.

Несмотря на очевидные изъяны, первые четыре-пять лет реализации ГП следует рассматривать как позитивный опыт выработки механизмов сотрудничества между государствами восьмерки и подключившимися другими государствами в чувствительных областях, связанных в том числе с ядерным нераспространением.

31 мая 2003 г. в Кракове (Польша) Дж. Буш-мл. представил Инициативу по безопасности в борьбе с распространением (ИБОР) (Proliferation Security Initiative, PSI), направленную на противодействие распространению ОМУ, средств его доставки и соответствующих материалов, которые осуществляют как государства, так и негосударственные субъекты. На второй встрече ИБОР в Париже было сформировано ядро из 11 поддерживавших инициативу государств и были сформулированы *принципы перехвата*, направленные на разрешение маршрутов перевозок и поставок технологий, компонентов и оборудования для производства ОМУ и средств его доставки. ИБОР стала еще одним воплощением концепции контрраспространения, которую продвигала республиканская администрация США: вместо международных организаций, малоэффективных и неповоротливых, где любой вопрос должен решаться голосованием, а часто и консенсусом, и где среди голосующих могут

находиться сами пролиферанты, должна, под предводительством США, действовать гибкая, неформализованная система групп стран, разделяющих принципы Соединенных Штатов в борьбе с распространением. ИБОР подразумевает операции по досмотру и перехвату подозреваемых грузов в пространствах (на земле, в воздухе и на море), не находящихся под национальным контролем. Реализация ИБОР не всегда стыкуется с действующими документами международного права, что, конечно, сыграло сдерживающую роль в ее реализации, особенно на первых порах. К ИБОР не присоединились такие государства, как КНР и Индия. Россия, после размышления, присоединилась к ИБОР 31 мая 2004 г.

28 апреля 2004 г., на волне борьбы с угрозами распространения со стороны негосударственных субъектов, прежде всего террористических организаций, была единогласно принята Резолюция СБ ООН 1540. Объективная необходимость ее принятия заключалась в том, что ДНЯО (равно как и Конвенция о запрещении химического оружия и Конвенция о запрещении биологического и токсинного оружия) никак не регулирует деятельность негосударственных субъектов в отношении распространения. Особенностью данной резолюции является то, что она принята в соответствии с Главой VII Устава ООН («Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии»). Ее положения обязательны к выполнению всеми государствами – членами ООН: в том числе и государствами, не являющимися участниками ДНЯО.

Двенадцать статей резолюции 1540 закладывают принципы и механизмы скоординированного противодействия *черному рынку* в области ОМУ и его компонентов и предотвращения их попадания в руки террористических организаций. В ст. 1 СБ ООН постановляет, что все государства должны воздерживаться от оказания помощи негосударственным субъектам, стремящимся «разрабатывать, применять, производить, распространять, обладать, перевозить или применять ядерное, химическое и биологическое оружие и средства их доставки», а ст. 2 обязывает государства-члены ООН принять и применять законодательство, направленное на пресечение таких попыток и действий со стороны негосударственных субъектов, или оказывать

этому косвенную помощь. Исполнение данной резолюции и отчетность государств контролируется специальным органом – Комитетом 1540 СБ ООН.

13 апреля 2005 г. Генеральная ассамблея ООН единогласно приняла и открыла для подписания Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма. Инициатива выработки данной Конвенции принадлежит Российской Федерации, а работа над ней началась еще в 1998 г. конвенция вступила в силу 7 июля 2007 г., и на 26 марта 2013 г. ее подписали 141 и ратифицировали 85 государств. Этот международный договор направлен на предотвращение, пресечение и расследование террористических актов с использованием радиоактивных и ядерных материалов, а также устройств на их основе. Целью конвенции является создание инструмента международного сотрудничества в области расследования актов ядерного терроризма и наказания лиц, в них участвовавших.

Таким образом, хотя начало 21-го века оказалось неблагоприятным для международной безопасности в целом и для международного режима ядерного нераспространения, в частности, в период 2001–2005 гг. был тем не менее наработан разнообразный инструментарий, который формировал новые механизмы сотрудничества по предотвращению ядерного распространения – прежде всего, в отношении негосударственных субъектов, например, международных террористических организаций, так как *борьба с терроризмом* оказалась стержневой темой первой пятилетки нового века.

ОБЗОРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ДНЯО 2005 Г.: СМЕСЬ ФАРСА И ТРАГЕДИИ

В мае 2005 г. в Нью-Йорке, как обычно раз в пятилетку, в течение четырех недель работала ОК ДНЯО. В своем страстном вступительном слове генеральный секретарь ООН К. Аннан попытался побудить делегатов к действию, апеллируя к тому, что их бездействие делает более вероятной ядерную катастрофу, будь то авария, террористическая атака или агрессия государства. Как, спрашивал он, лидеры всех стран, представленных на конференции, будут тогда отвечать на вопрос: «Как это могло случиться? Нахожусь ли я в здравом уме? Мог ли я сделать больше для уменьшения этой

угрозы, укрепив режим, который призван ей противостоять?». Затем он потребовал от делегатов ответить на этот вызов и предпринять действия по ряду конкретных направлений, включая:

- Усиление целостности ДНЯО перед лицом нарушений и возможных попыток выхода из него;
- Повышение эффективности мер по обеспечению соблюдения ДНЯО, в частности, универсализация Дополнительного протокола к Соглашению о гарантиях с МАГАТЭ и его использование в качестве нового стандарта для проверки соблюдения обязательств;
- Уменьшение риска распространения среди государств и негосударственных субъектов;
- Решение проблемы двойственного характера ядерной энергии, дихотомии мирного и военного атома.

Однако расшатывание режима в предыдущие годы, появление двойных стандартов в нераспространении, отсутствие интереса к успеху на ОК ДНЯО у делегации США, - все это ослабило волю делегаций к достижению результата. Вот как писал об этом по горячим следам один из ведущих международных экспертов в области ядерного нераспространения У. Поттер: «Этот год был не очень удачным для театральных постановок на Бродвее. Но, несомненно, самым дорогостоящим и самым провальным спектаклем, поставленным в Нью-Йорке за прошедший сезон, была Обзорная конференция ДНЯО - плохо продуманная смесь фарса и трагедии, сыгранная актерами без вдохновения, при слабой режиссуре и со слишком предсказуемым финалом»².

Предсказуемый финал – это провал конференции, неспособность участников принять Заключительный документ, чтобы ответить и на призыв генерального секретаря ООН, и на вызовы времени.

У краха этой конференции были три *могильщика*, которые, в общем-то и не очень скрывали свою роль. *Во-первых*, это Египет, который громогласно разыграл *ближневосточную карту*, обвинив – в целом, справедливо – ко-спонсоров резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку в неспособности обеспечить реализацию ее положений, прежде всего – движение Израиля в

сторону членства в ДНЯО. *Во-вторых*, это Иран, который активно использовал трибуну конференции для обвинений в адрес администрации Дж.Буша, включая ее политику по торпедированию разоружения. *В-третьих*, это были Соединенные Штаты: администрация Дж.Буша, действительно, не испытывала ни малейшего интереса или доверия к такому механизму, как ОК ДНЯО, и сознательно направила на нее дипломатов среднего ранга и небогатых знаний, которые не только не проявили обычно присущего США на ОК ДНЯО лидерства, но даже и оказались неспособны ответить на обвинения со стороны Ирана, так что занавес конференции опустился на торжествующей иранской ноте. Провал конференции лишь подтверждал для администрации Буша излюбленный тезис о том, что все подобные форумы в лучшем случае бесполезны, в худшем – вредны.

Конференция проходила настолько беспомощно, что ее участники даже не смогли решить, считать ли КНДР и далее участником Договора, или же она из него все-таки вышла. Единственное, на что оказались способны делегаты, так это принять решение о передаче таблички с надписью «КНДР» из зала заседаний в Секретариат конференции для хранения там, поскольку *статус КНДР в ДНЯО не прояснен*. Не приходилось сомневаться, что КНДР – равно как и другие государства, не участвующие в ДНЯО – получили сигнал о вялости ключевого механизма контроля над соблюдением ДНЯО.

9 октября 2006 г. КНДР провела свое первое испытание ядерного взрывного устройства, продемонстрировав тем самым свой ядерный потенциал, а 25 мая 2009 г. вторым испытанием подтвердила своей статус де-факто ядерного государства. При всем скепсисе экспертов по поводу продвинутости и количества северокорейского ядерного арсенала, несомненным было то, что КНДР еще больше удалилась от ДНЯО, став первым – и пока единственным – государством, вышедшим из Договора.

ПРОБЛЕМА ВЫХОДА ИЗ ДНЯО

Статья 10 п.1 ДНЯО гласит: «Каждый из участников настоящего договора в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из договора, если он решит, что связанные с содержанием настоящего

договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу высшие интересы его страны. О таком выходе он уведомляет за три месяца всех участников договора и Совет Безопасности ООН».

При всем том, что ДНЯО демонстрирует свою жизнеспособность спустя более четырех десятилетий после вступления в силу, он не совершенен. Время выявило его слабые места. Одно из них – регламентация выхода из Договора.

С одной стороны, каждое государство должно иметь право покидать международные договоры, если под угрозу поставлены его высшие интересы. Договоры не должны восприниматься как ловушка.

С другой стороны, членство в ДНЯО связано, в частности, с возможностями доступа к благам мирной ядерной энергетики, в том числе и через международное сотрудничество в рамках МАГАТЭ. Покидая ДНЯО, государство должно каким-либо образом вернуть эти плоды обратно, а не забирать с собой.

И, конечно, возникает вопрос о том, не нарушало ли государство положений Договора, находясь в нем, и не является ли *бегство* из Договора попыткой замести следы своих предыдущих нарушений.

КНДР этой лазейкой в Договоре уже воспользовалась. Пока только она одна. А что, если ее лазейку используют и другие? Конечно, именно Иран является предметом основного беспокойства дипломатов и экспертов на предмет возможного выхода из Договора – по крайней мере, до середины 2013 г. такие опасения высказывались неоднократно. Но нельзя исключать, что, в случае разочарования в Договоре, его эффективности, его способности защитить от расползания ядерного оружия, как и защитить от необоснованных претензий и угроз применения силы под лозунгами нераспространения, вопрос о выходе из Договора может встать и перед другими государствами (хотя на сегодняшний день такой поворот является сугубо гипотетическим).

На этой счет имеются заслуживающие внимания предложения Российской Федерации. В частности, предлагается, что в случае выхода государства из ДНЯО, МАГАТЭ должно провести проверку соблюдения этим государством своих обязательств по Соглашению о гарантиях. Преднамеренная деятельность и подготовка решения о выходе из Договора в целях проведения военной

ядерной программы должны расцениваться как нарушение Договора. При выходе из Договора все созданные в мирных целях ядерные материалы, оборудование, технологии и установки должны оставаться под режимом гарантий МАГАТЭ. Если импортированные в страну ядерные технологии не будут возвращены государству-поставщику, то они остаются под пожизненными гарантиями Агентства.

Комиссия по ядерному нераспространению под председательством Гарета Эванса и Йорико Кавагучи предложила более жесткий подход: «Совет Безопасности ООН должен неукоснительно предотвращать выход из ДНЯО, давая ясно понять, что этот шаг будет расценен, при отсутствии доказательств в пользу обратного, как угроза международному миру и безопасности, со всеми механизмами принуждения, которые могут последовать в связи с применением Главы VII Устава ООН»³.

Пока что Резолюция СБ ООН 1887, принятая в 2009 г., лишь намечает решение проблемы: «В соответствии с международным правом государство продолжает нести ответственность за нарушения положений ДНЯО, совершенные до выхода из Договора»⁴.

ОБАМА И ЯДЕРНЫЙ НОЛЬ

В ноябре 2008 г. был избран президентом США и в январе 2009 г. приступил к исполнению своих обязанностей новый президент США Барак Хусейн Обама (переизбранный спустя четыре года на новый срок). Республиканцев в Белом доме сменили демократы. Как и Дж. Буш-мл. восемь лет назад, теперь Б. Обама решил радикальным образом поменять внешнеполитическую повестку дня. Вопросы международного сотрудничества через международные организации, сокращения ядерных вооружений вновь оказались актуальны. Вернулось в лексикон американской администрации и понятие *ядерного разоружения*.

1 апреля 2009 г. президенты России Д. А. Медведев и США Б. Обама, впервые встретившись в Лондоне, объявили, что Россия и США станут лидерами движения в сторону безъядерного мира. Спустя всего пять дней Обама развил *апрельские безъядерные тезисы*, выступая в Праге. Хотя он и признал, что *ядерный ноль* вряд ли наступит при его жизни, но решительно высказался за

напряженную работу над сокращением ядерных арсеналов вплоть до их полного уничтожения.

Пражская речь Обамы стала знаменитой, и с тех пор *ядерный ноль* превратился в модную тему: были проведены многочисленные конференции, а международное Движение за ядерный ноль даже подготовила *дорожную карту*, чтобы проложить кратчайший путь к миру без ядерного оружия уже к 2025 г. – то есть выступило с более оптимистичными взглядами о возможностях ликвидации ядерных вооружений в мире, чем американский президент. В поддержку *ядерного ноля*, хотя уже без указания конкретных дат, выступили четыре влиятельных американских отставных политика – Генри Киссинджер, Джордж Шульц, Уильям Перри и Сэм Нанн. В пользу *ядерного ноля* высказались также влиятельные политики – отставные и действующие – из Японии, Великобритании, ряда других стран.

Вообще-то, как мы знаем, цель *ядерного ноля* – не пожелание, но обязательство всех 189 участников ДНЯО, как неядерных, так и ядерных. Оно предельно четко изложено в статье VI, являющейся одной из трех главных *несущих конструкций* Договора – наряду собственно с ядерным нераспространением и с правом на мирное использование атомной энергии. Еще более внятно оно изложено в Заключительном документе Обзорной конференции 2000 г., о чем говорилось выше.

Взяв на себя роль лидеров ядерного разоружения, президенты Обама и Медведев дали поручения своим делегациям в кратчайшие сроки выработать новый договор о стратегических наступательных вооружениях (СНВ).

Переговоры шли трудно, иногда мучительно. Основным препятствием стали, как это ни странно, не цифры с порогами сокращений боеголовок и носителей. Мешало отсутствие глубинного взаимного доверия.

8 апреля 2010 г., менее чем через год после начала работы, Новый Договор о СНВ был подписан в столице Чехии⁵ – как знак уважения к речи Обамы годичной давности и как знак того, что его призывы начали воплощаться в жизнь. Установленный новым договором уровень в 1550 развернутых боезарядов для каждой из сторон был примерно на треть ниже предельных уровней, установленных предыдущим договором (хотя тот скорее похож на

протокол о намерениях) между Россией и Соединенными Штатами о сокращении стратегических наступательных потенциалов (СНП). Установленный потолок в 700 развернутых носителей был более чем в два раза ниже уровней предыдущего договора. Этот подход был не слишком радикален – ведь без заметного ущерба для безопасности каждой из сторон можно было бы оставить по тысяче развернутых боеголовок, а может быть даже и ниже. Зато результат устроил обе стороны и послал важный и недвусмысленный сигнал всему миру: Москва и Вашингтон действительно идут по пути реального ядерного разоружения, а не просто говорят о нем. Такое *яичко* было особенно дорого к *христову дню* – очередной Обзорной конференции ДНЯО.

Казалось, пражская разоруженческая весна расцветала надолго... Но идти дальше, готовя более глубокие сокращения, оказалось не в интересах двух ведущих ядерных государств, и после вступления в силу Нового договора о СНВ (2011) за стол новых переговоров они больше не вернулись.

ОБЗОРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ДНЯО 2010 Г.: ИЛЛЮЗИЯ НОВОЙ ДИНАМИКИ

«Единственная функция ядерного оружия - это разрушение всего живого [...] Обладание ядерной бомбой отвратительно и позорно, как позорна угроза применения ядерного оружия... Те, кто осуществил атомные бомбардировки в Хиросиме и Нагасаки, находятся в числе наиболее ненавидимых врагов человечества... Ядерное оружие – не источник достоинства и власти. Время опоры на ядерное оружие – в прошлом». Так говорил первый выступавший в прениях на ОК ДНЯО, которая проходила в Нью-Йорке с 3 по 28 мая 2010 г. Кто же был этот оратор? Не кто иной, как президент Ирана Махмуд Ахмадинежад. Он был единственным главой государства, посетившим этот международный форум, поэтому и выступал первым.

Парадоксальным образом, Иран, многословной риторикой завершивший предыдущую, провальную, конференцию, теперь открывал новый обзорный цикл.

Настроение делегаций было иным, нежели пять лет назад. Большинство делегаций прибыло в Нью-Йорк с настроением *на успех*, и это уже было полдела.

Заклученный накануне Конференции Новый ДСНВ, хотя и не был радикальным прорывом, все-таки стал заметным шагом вперед, особенно после десятилетия стагнации и разочарований.

Председатель Конференции Либран Кабактулан (Филиппины) в течение четырех недель ее работы выстраивал, по меткому замечанию делегата от Южной Африки, *деликатный баланс* интересов всех ключевых игроков: и ЯОГ, и ДН, и арабских государств во главе с Египтом, и Ирана.

Ключевых сквозных сюжетов в ходе ОК ДНЯО 2010 г. было два, и оба традиционные: первый - ядерное разоружение; второй - Ближний Восток.

В результате многочисленных взаимных компромиссов Конференции удалось принять консенсусом Заключительный документ, содержащий, среди прочего, 64 действия (они же рекомендации), которые должны быть выполнены участниками ДНЯО на период 2011-2015 гг.⁶.

В *разоруженческом блоке* следует обратить внимание на следующие рекомендации:

- ЯОГ обязуются предпринимать дальнейшие усилия к сокращению и последующей ликвидации развернутых и неразвернутых ядерных вооружений всех типов.
- Россия и США обязуются добиваться скорейшего ввода в действие и полного осуществления нового ДСНВ; им рекомендуется продолжить обсуждение последующих мер в целях осуществления более глубоких сокращений их ядерных арсеналов (действие 4).
- Все ЯОГ должны: быстро продолжить общее сокращение глобальных запасов ядерного оружия всех типов; еще более снизить роль и значение ядерного оружия во всех концепциях, доктринах и стратегиях военного строительства и обеспечения безопасности; рассмотреть законную заинтересованность государств, не обладающих ядерным оружием, в дальнейшем понижении оперативного статуса систем ядерных вооружений; еще более укрепить уровень транспарентности (действие 5).
- Все ЯОГ обязуются в кратчайшие сроки ратифицировать ДВЗЯИ (действие 10).

- Всем ЯОГ рекомендуется как можно скорее согласовать стандартизированную форму доклада об осуществлении плана действий и определить периодичность добровольного представления стандартизированных данных без ущерба для национальной безопасности, а генеральному секретарю ООН предлагается создать общедоступную базу данных, в которой должна быть представлена эта информация (действие 21).

На разоруженческом направлении не удалось продвинуться дальше решений ОК ДНЯО 2000 г., а в некоторых формулировках и сделать шаг назад по сравнению с *тринадцатью шагами*. Сказалась неготовность некоторых государств, и не в последнюю очередь России, включать в план действий такие вопросы, как нестратегическое ядерное оружие (НСЯО) и конкретизировать шаги в области транспарентности.

Не получили развития звучавшие в ходе конференции важные предложения о запрещении количественного увеличения ядерных арсеналов ядерных государств и о запрете на размещение ядерного оружия вне пределов национальных территорий.

Не нашло должного отражения и вычерчивание пути в сторону Конвенции о запрещении ядерного оружия.

Ближневосточный блок Заключительного документа рождался, без преувеличения, в муках. Еще за два дня до завершения конференции Соединенные Штаты не были готовы к какому бы то ни было упоминанию Израиля в тексте. И лишь после того как вице-президент США Дж. Байден поужинал с арабскими послами в Вашингтоне, а потом поговорил по телефону с президентом Египта Х. Мубараком, США на однократное упоминание Израиля в тексте Заключительного документа согласились: «Конференция напоминает о том, что на Конференции 2000 г. была подтверждена важность присоединения Израиля к Договору и постановки им всех своих ядерных объектов под полномасштабные гарантии МАГАТЭ».

Эта неуклюжая фраза тем не менее позволила разблокировать путь к выработке компромиссного решения о созыве в 2012 г. конференции с участием всех государств Ближнего Востока по вопросу о создании на Ближнем Востоке зоны,

свободной от ядерного оружия и других видов ОМУ (ЗСОМУ), «на основе договоренностей, добровольно заключенных государствами этого региона», причем «круг ведения этой конференции 2012 г. будет основываться на резолюции 1995 г.». Работа по подготовке конференции была возложена на генерального секретаря ООН, а также США, Великобританию и Россию – ко-спонсоров резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку, а практические усилия по продвижению к конференции 2012 г. должен был обеспечить *спецкоординатор* (которым стал финский дипломат Якко Лааява). Одна из труднейших задач при подготовке конференции – обеспечить, как это установлено решением ОК ДНЯО, участие *всех государств* региона – то есть включая Израиль.

Примечательно, что решение ОК ДНЯО о созыве конференции по ЗСОМУ явилось результатом развития инициативы России, с которой она выступила на сессии Подготовительного комитета к ОК ДНЯО в 2009 г.

Таким образом, конференция завершилась скромным, но позитивным результатом. «Посеяны семена надежды», - так глава делегации Канады охарактеризовал итоги ОК ДНЯО 2010 г. Укрепление позитивного духа вокруг ДНЯО, подтверждение жизнеспособности ДНЯО в глазах всех его участников уже само по себе создало позитивный импульс для того, чтобы приступить к развязыванию накопившихся узлов. При этом опытные дипломаты и эксперты осознавали, что куда важнее, чем принятие Заключительного документа, было закрепить наметившуюся позитивную динамику набором конкретных шагов. Важно было не повторить ошибки 1995 г., когда после принятия решения о бессрочном продлении наступило *всеобщее расслабление*.

АТОМНЫЙ РЕНЕССАНС И НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ

11 марта 2011 г. авария на японской АЭС Фукусима-1 в результате последствий землетрясения заставила даже наиболее активных сторонников развития атомной энергетики в мире отложить свои планы. Вопросы обеспечения безопасности атомной энергетики снова, как после Чернобыльской катастрофы 1986 г., вышли на первый план повестки дня. Германия, Швейцария, Бельгия заявили об отказе от атомной энергетики; Япония вынуждена была временно заморозить строительство АЭС.

Атомный ренессанс – возвращение глобального интереса к ядерной энергетике, характерного для *дочернобыльского* периода и пресекшегося в 1986 г. – откладывается. Но он неизбежен.

По оценке бывшего президента Франции Н. Саркози, к 2030 г. потребность в атомной энергии на нашей планете возрастет на 40 %. Бум атомной энергетике прежде всего затронет такие государства, как КНР и Индия. Наиболее перспективные регионы для атомного ренессанса – Ближний и Средний Восток; Юго-Восточная Азия; Латинская Америка. Вероятно, к этому перечню, раньше или позже, добавится Африка южнее Сахары.

Сейчас в мире действуют 194 АЭС с 437 энергоблоками в 30 государствах, а еще 68 энергоблоков находятся в процессе строительства. Как считает МАГАТЭ, к 2020 г. к списку государств, уже имеющих атомную энергетiku, добавятся 11 новых стран. Помимо этого, еще 23 страны в настоящее время серьезно рассматривают перспективу развития мирной атомной энергетики. Список новичков: как тех, кто уже имеет соответствующие контракты на строительство, до заинтересованно-осторожничающих, разнообразен: от Вьетнама и Мьянмы до Иордании и ОАЭ в Азии; от Нигерии и Марокко до Кабо-Верде и ЮАР в Африке; от Венесуэлы и Эквадора до Кубы и Чили в Латинской Америке. Другое дело, что кто-то из этого списка уже приступил к строительству АЭС, а кто-то никуда дальше разговоров и не продвинется.

Как мирное использование атомной энергии в странах, не имеющих большого опыта, будет стыковаться с их обязательствами в области ядерного нераспространения? Главное правило, заложенное в статье IV ДНЯО, должно оставаться неизменным: не пойман – не вор; если государство не замечено в нарушениях обязательств по ДНЯО, оно имеет полное право без ограничений на развитие атомной энергетики в мирных целях.

Здесь открываются большие возможности для международного сотрудничества. В первую очередь, их надо использовать для надежного и гарантированного обеспечения ядерным топливом стран, развивающих атомную энергетiku.

Можно пойти по пути создания в каждой такой стране мощностей по обогащению урана, по производству топлива, последующей его переработке. Однако это весьма затратный процесс не только с точки зрения финансов, но и в

плане интеллектуальных научных и материально-технических ресурсов. Оправдан ли такой путь в условиях, когда мировой рынок способен обеспечить не только сегодняшние, но и будущие потребности в этой области? Вряд ли. Тем более, что такой выбор на долгие годы отодвигает реализацию национальных планов по развитию атомной энергетики, учитывая время, необходимое для создания упомянутых мощностей. Уместно напомнить мнение бывшего генерального директора МАГАТЭ М. Эльбарадеи, отмечавшего, что сегодня причин создавать новые установки по обогащению урана или переработке облученного ядерного топлива не существует.

В ответ нередко высказывается аргумент, что та или иная страна не может ставить себя полностью в зависимость от ситуации на рынке или политической воли отдельных государств. Законные опасения. Но их можно устранить на основе многосторонних подходов к ЯТЦ, призванных предложить экономически обоснованную, практически осуществимую альтернативу созданию на национальном уровне всех его элементов.

В последние годы в этой области было выдвинуто немало инициатив. Так, Президент России В.В. Путин предложил работать вместе по развитию глобальной инфраструктуры атомной энергетики и созданию международных центров по оказанию услуг ядерного топливного цикла. В качестве первого шага на базе обогатительного предприятия в Ангарске был создан Международный центр по обогащению урана (МЦОУ). Его участниками стали Россия, Казахстан, Армения, Украина. Открыт МЦОУ и к приему новых участников. Участники Центра получили гарантированный доступ к необходимым им услугам по обогащению, что позволит обеспечить их потребности в ядерном топливе без развития у себя собственного соответствующего производства.

Кроме того, Россия сформировала при МЦОУ резервный запас в количестве 120 тонн низкообогащенного урана (НОУ) под управлением МАГАТЭ. Соответствующее соглашение между Россией и МАГАТЭ было подписано 29 марта 2010 г. Материалы из этого запаса будут поставляться в третьи страны по решению Агентства в случае прекращения поставок той или иной стране по политическим мотивам. Воспользоваться таким гарантированным запасом может любое государство, соблюдающее нераспространенческие обязательства.

Некоторые развивающиеся государства (в частности, Египет) опасаются, что их таким образом пытаются заманить в технологическую *ловушку*, лишая законного права на развитие национальных программ. Безусловно, международные центры должны стать экономически привлекательными и политически приемлемыми для всех заинтересованных государств ДНЯО, а также, возможно, для Индии. Тем, кто пока реагирует настороженно, стоит прислушаться к словам бывшего высокого представителя генерального секретаря ООН по разоружению Сержио Дуарте (Бразилия): «Создание МЦОУ в Ангарске является конструктивным шагом, который может снять опасения в области ядерного нераспространения, так как это устраняет необходимость иметь национальные обогатительные возможности».

УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ ДНЯО И СЕГОДНЯШНИЕ РЕАЛИИ

Всеобщее присоединение к Договору еще на Конференции ДНЯО 1995 г. было объявлено «неотложной приоритетной задачей». Частично это решение было исполнено: с 1995 г. к ДНЯО присоединились Ангола, Андорра, Бразилия, Вануату, Джибути, Коморские Острова, Куба, Оман, ОАЭ, Чили. Число государств-участников составило 189 государств⁷. Вне Договора осталось только четыре государства. Казалось бы, это значительный прогресс, делающий ДНЯО самым универсальным из всех когда-либо заключенных международных договоров.

Тем не менее никаких особых заслуг в присоединении вышеназванных государств к ДНЯО у ЯОГ нет. В то же время все остающиеся вне Договора государства как раз и являются предметом первостепенной озабоченности. Не случайно в 1995 г. особый акцент был сделан на присоединении «в кратчайшие сроки» «государств, в которых имеются ядерные объекты, не поставленные под действие гарантий».

Скорое присоединение к ДНЯО Израиля, Индии и Пакистана представляется нереальным. Возможны компромиссные меры, в частности, постанковка всех объектов этих государств под гарантии МАГАТЭ или создание региональных агентств по примеру АБАКК. Однако и в этом направлении ничего не удалось

сделать; наоборот, после проведения испытаний в Южной Азии вопрос об универсальности оказался отброшенным назад.

Серьезные разногласия и среди государств-участников ДНЯО, и особенно в экспертной среде вызвало решение Группы ядерных поставщиков (ГЯП) от 8 сентября 2008 г. открыть свои рынки для ядерной торговли с Индией – соответствующие изменения были внесены в Правила экспорта ГЭП по инициативе США (и при поддержке таких государств, как Франция и Россия). За год до этого (1 августа 2007 г.) США заключили с Индией Соглашение о ядерном сотрудничестве, известное как *Соглашение 123* (ратифицировано Сенатом США 9 октября 2008 г.). Таким образом, был создан прецедент, согласно которому де-факто ядерное государство вне ДНЯО по сути приравнивалось к неядерным государствам-членам ДНЯО.

Помимо четырех де-факто ядерных государств вне ДНЯО, на сегодняшний день существует также одно пороговое государство – Иран, которое, хотя и является членом ДНЯО, вызывает беспокойство с точки зрения возможности наличия незаявленной части ядерной программы (в настоящее время или в прошлом).

Таблица 16. Государства вне ДНЯО и пороговые государства-участники ДНЯО⁸

Государство	Членство в ДНЯО	Статус в ДВЗЯИ	Кол-во проведенных ядерных испытаний	Членство в МАГАТЭ	Передача ядерных технологий третьим странам	Уровень обеспечения физической защитой объектов ядерной инфраструктуры
Израиль	Нет	Подписал, не ратифицировал	н/д*	Да	н/д	н/д

		ировал				
Индия	Нет	Не подписал а	6	Да	Нет	Удовлетворительный
Пакистан	Нет	Не подписал	6	Да	Да	Неудовлетворительный
КНДР	Участник с 1985 г.**	Не подписал а	3	Нет	н/д	н/д
Иран	Да	Подписал, не ратифицировал	Нет	Да	Нет	Удовлетворительный

* Ядерных испытаний, скорее всего, не проводилось, хотя причастность Израиля к таинственной *вспышке* 1979 г. в Южной Атлантике до сих пор не исключается

**10 января 2003 г. КНДР заявила о возобновлении процедуры выхода из ДНЯО

Походы к каждому из этих государств, безусловно, должны быть не стандартизированы, а, напротив, индивидуализированы.

Индия создала собственное ядерное оружие в ответ на унижающее поражение в войне с Китаем, который к тому моменту им обладал, более того – был признан таковым согласно ДНЯО. Действительно, Индия не успела впрыгнуть в последний вагон уходящего поезда под названием *ДНЯО* в качестве легитимной ядерной державы и провела первое испытание только в 1974 г. Однако разве Индия не доказала всем своим поведением в последние десятилетия, что является ответственным ядерным государством? Разве Дели распространял военные ядерные технологии и материалы в третьи страны? Наконец, разве правомерно говорить о придании Индии неядерного статуса, не ставя параллельно вопрос о Китае?

Снятие с Индии ограничений в области ядерной торговли со стороны ГЯП, при всей противоречивости этого решения, было все-таки шагом в правильном

направлении. Индия должна и далее вовлекаться в вопросы ядерного нераспространения так, как если бы она являлась шестым участником ядерного клуба согласно ДНЯО, но без юридического участия в нем.

Со своей стороны, Дели должен воспринимать такие шаги международного сообщества не как индульгенцию, а как элемент диалога. Он подразумевает взаимность, включая и ответственную политику со стороны Индии в области ядерного нераспространения и разоружения.

Шаги в области ядерного разоружения, перечисленные выше применительно к ядерной пятерке, могут и должны распространяться на Индию. В случае принятия пятеркой заявлений по ненаращиванию и несовершенствованию ядерных арсеналов, Дели следует сделать синхронное заявление аналогичного содержания. Не ожидая уговоров подписать ДВЗЯИ, не оправдывая самоустранение отсутствием ратификации со стороны США или КНР, Индии, напротив, следует показать пример ответственности, подписав и ратифицировав ДВЗЯИ в короткие сроки, а до вступления его в силу придерживаться моратория на ядерные испытания.

Наконец, Дели должен аккуратно исполнять обязательство по постановке своей мирной ядерной деятельности под гарантии МАГАТЭ.

Пакистан представляет собой совершенно иной случай, хотя, конечно, его ядерная программа была *догоняющей* Индию. Сегодня Пакистан – единственное государство, имеющее ядерное оружие, где политический режим расшатан и находится на грани коллапса. Хотя пакистанские военные не раз заявляли, что нет причин беспокоиться об уровне физической защиты, учета и контроля ядерного оружия и ядерных материалов, трудно принять эти утверждения на веру. Особенно потому что именно в Пакистане и в непосредственной близости от него действуют наиболее агрессивные негосударственные субъекты, стремящиеся получить несанкционированный доступ к ядерному оружию и его компонентам.

На Конференции по разоружению в Женеве Исламабаду следует перестать блокировать начало переговоров по договору о запрещении производства расщепляющихся материалов для военных целей. Пакистану также необходимо присоединиться к ДВЗЯИ, соблюдая мораторий на ядерные испытания вплоть

до вступления договора в силу. И открыть доступ инспекторов МАГАТЭ к исчерпывающим материалам по *делу Абдул Кадыр Хана* и его команды, продававшей ядерные секреты. А далее пакистанскому руководству и военным стоит сообща задуматься: выигрывает ли страна, имея ядерное оружие? Действительно ли оно обеспечивает его безопасность? Не рискует ли ядерное оружие стать гвоздем, вбитым в гроб пакистанской государственности, а вовсе не гарантом этой государственности, как там склонны полагать сегодня?

Насколько значим *северокорейский арсенал*, судить трудно. Скорее всего, запасы оружейных ядерных материалов скудны. Тем не менее, три испытания страна осуществила. Серьезную озабоченность вызывает развитая ракетная программа. Со своей стороны, северокорейское руководство беспокоит, когда его то включают в *ось зла* (два звена которой, как известно, сокрушили, а лидеров – в одном случае повесили, в другом - растерзали), то игнорируют. Пхеньяну нужны внимание, гарантии безопасности и простор для торга. Вероятно, именно этим путем и пойдут шестисторонние переговоры (КНДР, Республика Корея, КНР, Россия, Япония, США). Реализация договоренностей в рамках шестисторонних переговоров со временем позволит Северной Корее восстановить полноценное участие в ДНЯО как неядерного государства. Пхеньян также мог бы поддержать мораторий на проведения ядерных испытаний и в дальнейшем присоединиться к ДВЗЯИ. Среди дальнейших шагов – участие вместе с Республикой Корея в процессе формирования безъядерного статуса Корейского полуострова.

Израиль заслуживает особого разговора. Потому что именно ситуация на Ближнем Востоке и корень зла – наличие у Израиля ядерного оружия и его неучастие в ДНЯО – могут стать основной миной замедленного действия под Договор.

Израиль сегодня – единственное государство региона вне ДНЯО. Израиль не просто игнорирует любые призывы открыть ядерные объекты для инспекций МАГАТЭ и начать переговоры о зоне, свободной от ядерного оружия и другого ОМУ на Ближнем Востоке, но и периодически рассуждает о том, как уничтожить ядерные объекты Ирана (где ядерное оружие отсутствует), убивает иранских ученых-ядерщиков.

Сегодня ситуация на Ближнем Востоке такова, что любой оптимизм в отношении самой возможности решения ядерной проблемы Израиля звучал бы наивно. И тем не менее, когда и если ситуация в регионе начнет меняться к лучшему, а в Израиле придут к власти более ответственные и дальновидные лидеры, велосипед изобретать не придется. Рецепты продвижения в сторону безъядерного Ближнего Востока уже разработаны, в том числе и в начале 1990-х гг., когда ситуация была качественно иной и имелись надежды на прогресс.

Прежде всего, от Израиля требуется согласие на распространение гарантий МАГАТЭ на ядерную инфраструктуру в Димоне. Далее, созданию безъядерной зоны должно предшествовать недвусмысленное обязательство сторон воздержаться от атак на ядерные объекты друг друга. За основу Договора о такой зоне можно взять положения из Совместной Декларации между Израилем и Иорданией (1993 г.) о нормализации двухсторонних отношений. Принципиально важно выработать систему верификации и мониторинга в регионе, где традиции доверия утеряны, при этом можно использовать опыт, накопленный такими региональными организациями, как Евратом или Бразильско-Аргентинское Агентство по учету и контролю ядерных материалов (АВАСС).

Хотя Израиль является ключом (а сегодня и основным тормозом) для решения ближневосточной ядерной проблемы, другие государства региона не должны прикрываться антиизраильской риторикой, реализуя собственные амбиции.

НАКАНУНЕ ОБЗОРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ-2015: ТУЧИ ВНОВЬ СГУЩАЮТСЯ

После Обзорной конференции 2010 г. прошло три заседания Подготовительного комитета (Препкома) Обзорной конференции 2015 г. Каждое заседание Препкома работало по две недели. Я принимал участие в каждом из этих заседаний, что позволяет сформировать об их итогах собственное впечатление.

Первый Препком (2012 г., Вена) был достаточно вялой *разминкой* участников, однако позволил как минимум не заблокировать дальнейшую, более субстантивную работу.

Главным впечатлением от *второго Препкома* (2013 г., Женева) стал демарш делегации Египта, которая в разгар работы покинула зал заседаний, да так и не вернулась. Причина такого демарша была основательная. Египет был разочарован неспособностью созвать Конференцию по ЗСОМУ на Ближнем Востоке, которая была намечена на 2012 г. Действительно, по мнению Соединенных Штатов, форсирование созыва такой конференции без тщательной подготовки и без учета интересов Израиля обрекло бы ее на неминуемый провал. Израиль готовности принять участие в такой конференции не продемонстрировал – в отличие, кстати, от Ирана, который подтвердил, что примет участие в конференции. В результате, намеченная *пунктиром* на вторую половину декабря 2012 г. в Хельсинки конференция так созвана и не была (до сих пор!).

Надо при этом заметить, что другие арабские государства, в целом разделяя возмущение Египта, за ним не последовали и продолжили принимать участие в заседании Препкома. Тем не менее, своим одиноким демаршем Египет послал серьезный сигнал всем, кто еще питал иллюзии относительно того, что обзорный процесс будет малооблачным.

Вторая половина 2013 г. ознаменовалась, казалось бы, важной позитивной тенденцией в нераспространении. Она была прежде всего связана с решением руководства Ирана войти в конструктивный диалог с Соединенными Штатами, а также европейской *тройкой* (Великобритания, Франция и Германия), Россией и КНР по поводу дипломатических развязок вокруг своей ядерной программы с целью выхода из-под режима санкций СБ ООН и снижения напряженности. В ноябре 2013 г. в Женеве был достигнут заметный, хотя и промежуточный, прогресс на этом направлении.

Также значимым событием стало решение Сирии отказаться от собственного арсенала химического оружия и передать его для уничтожения международным силам. Россия сыграла ключевую роль, для того, чтобы вокруг сирийского ХО были найдены дипломатические развязки. Соединенные Штаты также в данном случае склонились к дипломатическому решению, отказавшись от применения силы против Сирии и взяв на себя основную роль в самом процессе уничтожения ХО (завершилось весной 2014 г.). Сирия присоединилась к Конвенции о запрещении химического оружия (КЗХО). Хотя речь шла о

химическом оружии, а не о ядерном, можно было надеяться, что данная тенденция в целом закрепится применительно к ОМУ в целом.

Однако неустойчивый характер международных отношений в очередной раз не позволил позитивным тенденциям закрепиться. Начиная с марта 2014 г., Соединенные Штаты и их союзники по НАТО взяли курс на оказание всестороннего давления на Россию, включая введение санкций, под предлогом наказания России за ее поведение в украинском кризисе. Такая политика ударила рикошетом. Многие механизмы консультаций в области глобальной безопасности, в том числе неформальные, оказались в одночасье подорваны, а стороны отброшены к самому глубокому кризису в отношениях со времени появления на карте Российской Федерации. Вероятно, ближайшей параллелью здесь стали самые холодные времена холодной войны, например, 1983 г.

Россия, готовившаяся принять саммит Большой восьмерки в Сочи в июне 2014 г., незадолго до этого была вообще отстранена от участия в этом механизме, который вновь стал *семеркой*. Программа Глобального партнерства, хотя и не была официально закрыта *семеркой*, тем не менее вступила в фазу окончательного затухания.

Механизм ежегодных встреч *ядерной пятерки* был сохранен; такая плановая встреча прошла в апреле 2014 г. в Пекине. Однако от него не приходилось ждать прорывов.

США и Великобритания, а также Украина поставили вопрос о несоблюдении Россией своих обязательств в рамках Будапештского меморандума (1994) о предоставлении гарантий безопасности Украине в связи с приобретением ей неядерного статуса. В условиях воссоединения Крыма с Россией в марте 2014 г., с одной стороны, и нелегитимной смены власти в Киеве в феврале 2014 г., с другой, Будапештский меморандум по сути прекратил свое действие.

На этом фоне в Нью-Йорке в апреле-мае 2014 г. прошел третий Препком – заключительный перед Обзорной конференцией 2015 г. В повестке дня доминировал традиционный и предсказуемый набор вопросов. Становилось ясно, что План действий 2010 г. частично не выполняется, и шансов выполнить его к Обзорной конференции уже нет.

Речь, прежде всего, идет о двух блоках вопросов. Прежде всего – *разоруженческом*, где даже самые скромные ожидания оказались нереалистичны. Здесь усилились голоса тех многочисленных государств, которые выступают за более быстрые темпы ядерного разоружения, а также обращают внимание на гуманитарные аспекты ядерного разоружения – в частности, продвигая тезис об аморальности ядерного оружия как такового. (Не вызывает сомнений, что эта старая *новая тема* станет лейтмотивом ОК ДНЯО-2015.)

Второй блок – конечно же, *ближневосточный*. Здесь тоже никаких позитивных подвижек не намечилось, если не считать, конечно, конструктивного вовлечения Ирана в переговоры по поводу своей ядерной программы.

Последнее обстоятельство, значимое само по себе, заставило многих участников Препкома отказаться от излишне жестких заявлений либо пессимистичных оценок, чтобы не *спугнуть* наметившийся прогресс на иранском треке. Этим обстоятельством в значительной степени объясняется тот факт, что в ходе этого Препкома не было ни *драматических* заявлений, ни демаршей с покиданием зала и хлопаньем дверьми.

К скромным, но значимым достижениям этого Препкома можно отнести тот факт, что на его полях государства *ядерной пятерки* подписали протоколы к Договору о зоне, свободной от ядерного оружия в Центральной Азии. В результате, реализация этого договора больше не блокируется ни одной из ядерных держав.

Однако внешнее спокойствие в Нью-Йорке весной 2014 г. никого не должно вводить в заблуждение. К Обзорной конференции 2015 г. глухое раздражение, накапливающееся в разных частях света – и у государств Ближневосточного региона, и у различных групп государств, разочарованных медленными темпами разоружения, возвращением ядерного оружия в роли главного гаранта безопасности уже не в 20-м, но в 21-м веке, - все это может прорваться наружу. И если на предыдущих Обзорных конференциях Соединенные Штаты и Россия работали сообща, чтобы выработать контраргументы и такое недовольство канализировать и сделать его управляемым, то в 2015 г. это потребует уже чудес политической акробатики. А с чудесами сейчас туго.

ЕСТЬ ЛИ БУДУЩЕЕ У ДНЯО

ДНЯО был открыт к подписанию 1 июля 1968 г. Кто-то называл тот год годом, изменившим мир, кто-то – годом-лихорадкой. Только что отцвела баррикадная парижская весна. Но еще буйствовала весна пражская. Не пройдет и двух месяцев, как по улицам Праги загрохочут гусеницы советских танков.

ДНЯО благополучно пережил европейские заморозки. Как потом и апофеоз холодной войны, и крах биполярного мира, и вхождение в новый век с изменившимся набором вызовов и угроз. Его одиннадцать емких статей никогда не потрясли мир, но всегда оставались прочно зацементированным фундаментом международного режима ядерного нераспространения. А когда мир сотрясало от землетрясений-кризисов, ДНЯО неизменно оказывался сейсмоустойчивым: кому-то кажется даже подозрительным, как это за столько лет его не избороздили трещины.

Успехи Договора неоспоримы. Главный – расширение ядерного клуба минимизировано. До заключения ДНЯО было общим местом рассуждать о мире с несколькими десятками ядерных государств. Военные программы активно развивали Швеция и Швейцария, Австралия и Канада. К ядерному оружию в разные годы присматривались Египет и Турция, Южная Корея и Тайвань, Аргентина и Бразилия. Но за всю историю ДНЯО обманщиками оказались лишь считанное число государств (Румыния, Ирак, КНДР, Ливия, вероятно, Иран и Сирия).

По подсчетам Франкфуртского института проблем мира, до вступления ДНЯО в силу в мире было начато 27 военных ядерных программ, прекращено – 3. После вступления в действия ДНЯО было начато 9 военных ядерных программ, прекращено – 23⁹.

Сегодня мы имеем лишь считанных *уклонистов* от режима: Израиль, Индия и Пакистан, последовательно остающиеся вне ДНЯО и имеющие собственное ядерное оружие, и КНДР – единственное государство в истории Договора, в 1993 г. инициировавшее, а в 2003 г. возобновившее процедуру выхода из него и освоившее военную ядерную программу вплоть до проведения испытаний. Иран, из Договора не выходявший, *уклонистом*, строго говоря, не является,

однако осуществлял с середины 1980-х гг. и до 2003 г. ограниченную военную ядерную программу под покровом членства в ДНЯО.

По сути, уже около двух десятков лет разговоры о ядерном нераспространении кружатся вокруг этого тревожного, но все же ограниченного списка государств. Откройте газеты двадцатилетней давности, посмотрите публикации по распространению: не возникнет ли *déjà vu*? Что бы ни утверждали поклонники *принципа домино*, прочих кандидатов в новые ядерные государства не просматривается. Напротив, за последние два десятка лет в ДНЯО пришли два признанных ядерных государства – Франция и КНР, а также Южная Африка, которая добровольно отказалась от собственного ядерного арсенала и уничтожила его. В качестве неядерных государств к Договору присоединились Белоруссия, Казахстан и Украина, на чьих территориях располагалось стратегическое ядерное оружие после распада СССР. В последнем случае безъядерный результат стал плодом трудного компромисса.

Фундаментальные проблемы, рискующие перечеркнуть Договор, в обозримой перспективе, возникнут только в том случае, если три его столпа – нераспространение, разоружение и мирное использование атомной энергии – перестанут восприниматься как равноправные и равновеликие и усилятся попытки сделать один из этих столпов *более равным*, чем прочие.

Выше я уже перечислил те вызовы, которые, не разрушая Договор и международный режим ядерного нераспространения, все же способны медленно, но верно подточить его. Попробуем вкратце суммировать этот негативный прогноз.

Во-первых, это провал усилий по формированию климата для создания в дальнейшем на Ближнем Востоке зоны, свободной от ядерного и иного ОМУ. Размывание, а потом и разрушение режима, если начнется, то с Ближнего и Среднего Востока.

Во-вторых, это неспособность развязать иранский ядерный узел, откат назад в переговорах с ним, общее разочарование, в результате чего в отношении Ирана может быть совершен акт агрессии и он, как следствие, выйдет из ДНЯО – договора, который его не защитил. Альтернативным, но также негативным, сценарием является политическое решение Ирана о создании ядерного оружия и

выходе из ДНЯО, когда все предпосылки для создания такого оружия будут подготовлены.

В-третьих, это провал переговорного процесса с КНДР, что могло бы при определенных обстоятельствах подтолкнуть соседей КНДР по региону – прежде всего Японию – пересмотреть свой ныне непоколебимый неядерный статус.

В-четвертых, это стагнация процесса двустороннего ядерного разоружения между Россией и США и отсутствие какого-либо прогресса по подключению к нему всех государств ядерной пятерки.

В-пятых, это саморазрушение Конференции по разоружению в Женеве в силу неспособности начать переговоры по выработке Конвенции о запрещении производства расщепляющихся материалов (ЗПРМ).

В-шестых, это получение несанкционированного доступа к ядерному оружию или его компонентам со стороны негосударственных субъектов – возможно, через такое государство, как Пакистан, либо иным способом, и его применение.

Ни один из элементов этого негативного прогноза в отдельности не способен привести к гибели режима ядерного нераспространения в его нынешнем виде – ни на ОК ДНЯО 2015 г., ни позднее. Однако если будет иметь место комбинация из нескольких элементов, то для ДНЯО и международного режима ядерного нераспространения в целом настанут действительно суровые времена – времена проверки на выживаемость.

Примечания

¹ Письмо представителей Китайской Народной Республики, Российской Федерации, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки и Франции от 1 мая 2000 г. на имя председателя Конференции 2000 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора. Док. NPT/CONF.2000/21. *Ядерный Контроль*, №5, сентябрь-октябрь 2000. С. 44-47.

² Поттер У. Конференция по рассмотрению действия ДНЯО: в поисках консенсуса. *Ядерный Контроль*, № 3, том 11, осень 2005, с.95. Подробный анализ результатов Конференции см. здесь же на С. 96-103.

³ International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament Report, Eliminating Nuclear Threats: A Practical Agenda for Global Policymakers. 2009

⁴ UN Security Council Resolution 1887 (2009). <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4abcd4792> (последнее посещение – 16 апреля 2013 г.)

⁵ Вступил в силу 5 февраля 2011 г. Подробнее о существовании Договора см.: Глава 14

⁶ Статус этих рекомендаций несколько снижен сноской номер один к Части 1 Заключительного документа, гласящей, что «настоящий обзор подготовлен председателем под свою

ответственность и отражает, как он понимает то, что выяснилось на Обзорной конференции в отношении рассматривавшихся вопросов».

⁷ Это число не включает КНДР, хотя документы ОК ДНЯО не исключают ее из списка участников ДНЯО, с пометкой «статус не прояснен». Это число также не включает Тайвань, признаваемый Россией, как и большинством государств мира, в качестве неотъемлемой части КНР. Тайвань подписал ДНЯО 1 июля 1968 г.

⁸ ДНЯО-2010: как упрочить режим. М., ПИР-Центр, 2010. На пути к ядерному разоружению. М., ПИР-Центр, 2014.

⁹ Peace Research Institute Frankfurt, 2008. Цит. По: ДНЯО-2010: как упрочить режим. ПИР-Центр., М., 2010. С. 2