

**«Главная угроза для нераспространения в том, что каждый
тянет одеяло на себя»**

С 26 по 29 января 2016 г. в Женеве прошла 65-я сессия Консультативного совета при генеральном секретаре ООН по вопросам разоружения. На повестке дня стояли вопросы ядерного нераспространения, ЗСОМУ на Ближнем Востоке, а также связь оружия массового уничтожения (ОМУ), кибербезопасности и терроризма. В интервью *Ядерному Контролю* член Совета, советник ПИР-Центра Владимир **Орлов** рассказал о ходе обсуждений, достигнутых результатах и планах на будущее.

Консультативный совет по вопросам разоружения является совещательным органом, подчиненным Генеральной Ассамблее ООН. Его основной задачей является информационно-аналитическое обеспечение деятельности Генерального секретаря ООН в сфере разоружения. Консультативный совет также выступает в роли Попечительского совета Института Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения. Совет формируется по приглашению Генерального секретаря ООН.

В работе Совета принимают участие дипломаты и эксперты из Австралии, Аргентины, Ганы, Иордании, Испании, КНР, Монголии, Пакистана, Республики Корея, Российской Федерации, США, Филиппин, Франции, Хорватии, Швейцарии. В разные годы Российскую Федерацию в Совете представляли Г.М. Евстафьев, А.И. Антонов, В.И. Ермаков. В.А. Орлов является членом Совета с 2015 года.

– Первым пунктом на повестке 65–й сессии Консультативного совета по вопросам разоружения стояли вызовы, с которыми сталкивается ДНЯО. В чем сейчас состоит главная угроза для договора и режима ядерного нераспространения?

– В том, что каждый тянет одеяло на себя. В результате, размывается консенсусный подход, – а ведь именно он позволял в «успешные» для ДНЯО пятилетки цементировать режим, минимизировать риск его эрозии.

Провал Обзорной конференции ДНЯО 2015 года, непосредственным свидетелем чего я был, вообще–то настраивает на мрачные размышления. Соединенные Штаты, Великобритания и примкнувшая к ним Канада пошли на поводу у своего союзника, даже не являющегося членом ДНЯО – и это вопреки воле большинства к принятию итогового документа, к движению вперед, а не к сползанию назад. «Досадно и тревожно» – так отреагировал генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун на провал обзорной конференции 2015 года, когда встречался с членами нашего Совета. Я разделяю эту оценку.

Чтобы нащупать возможные развязки, чтобы избежать «проседания» Договора, наш Совет уделил на своей зимней сессии вопросам обзорного процесса ДНЯО и его перспективам на 2016–2020 годы первостепенное внимание. Мы оказались солидарны в том, что беспокойство вызывает как провал попытки принять заключительный документ в 2015 году, так и отсутствие обсуждений по существу

многих ключевых проблем ядерного нераспространения в ходе конференции. Государства сделали свои официальные заявления, обозначили позиции, а дальше началась лихорадочная кулуарная работа: кого – над сборкой «пазла» под названием «заключительный документ», кого – над проталкиванием своих узко эгоистических интересов, кого – над «перепиливанием рельса». Но слишком мало было попыток выстроить диалог по сложным вопросам–раздражителям, сократить дистанцию по ним, поставить диагноз – и начать лечение.

В этой связи, у меня особую тревогу вызывает тот факт, что за повторением мантры о «трех основополагающих столпах ДНЯО» – ядерном нераспространении, ядерном разоружении и мирном использовании ядерной энергии – ряд участников обзорного процесса не готовы видеть большее: взаимосвязанность этих столпов. Кроме того, есть вопросы, лежащие как бы на границе между ядерной и прочей стратегической проблематикой: в частности, стратегическое неядерное оружие с использованием гиперзвуковых технологий. Или возьмите взаимосвязь стратегических ядерных вооружений и оборонительных, противоракетной обороны. Вроде бы все эту связь признают, но, когда доходит до практических обсуждений, отмахиваются: мол, не будем обсуждать ПРО, оно же не имеет прямого отношения к ДНЯО... Есть и другие подобные примеры.

Необходим холистический подход к международному режиму ядерного нераспространения. Поэтому мне представляется принципиально важной констатация, сделанная нашим Советом, что «ДНЯО – не просто нераспространенческий и разоруженческий договор, это – краеугольный камень международной безопасности». Мы рекомендуем обратить внимание на усиливающийся разрыв между анализом ДНЯО и анализом всего состояния международной безопасности. Сокращая этот разрыв, мы снизим риски.

– Считает ли Совет, что одна из причин пробуксовки обзорного процесса – отсутствие секретариата или иного административного механизма для ДНЯО?

– Тут есть различные точки зрения. Что вообще–то хорошо: можно поспорить, подискутировать. Да, кому–то кажется нелогичным, что, например, у Конвенции о запрещении химического оружия (КЗХО) или же даже у не вступившего в силу ДВЗЯИ есть свои организационные механизмы, а у ДНЯО – нет. Лично я здесь проблемы не вижу – как и не вижу необходимости создания «секретариата» обзорного процесса ДНЯО. Дело не в наращивании бюрократии (хотя, может быть, кому–то из дипломатов, кто готовится к пенсии и хотел бы «нагреть» себе место в новом секретариате, мое замечание не покажется столь уж очевидным).

Может быть, стоит даже «наоборот» посмотреть: в 1995 году было решено увеличить продолжительность сессий Подготовительного комитета к обзорным конференциям. Мотивация была правильная: помимо оргвопросов, Препкомы должны вести обсуждение ключевых проблем по существу, чтобы подготовить к этим дебатам – в конструктивном ключе – участников обзорных конференций. Но этого не получилось. Когда мы приходим на обзорные конференции, почва не «разрыхлена», не «удобрена». Либо надо повышать качество и результативность таких обсуждений по существу вопросов на Препкомах, либо вернуться к их

большей компактности, а не отвлекать большие делегации аж на две недели. У них в своих столицах дел по горло. Но, повторяю, это мое личное мнение.

Что касается Совета, то мы только приступаем к детальному рассмотрению данной группы вопросов и выработке рекомендаций по ним. Пока мы все согласились в том, что одним из рецептов может быть назначение председателя обзорных конференций на гораздо более раннем этапе, чем это делается сейчас, чтобы позволить председателю заблаговременно подготовиться и себя самого, и, главное, государства–участники, к качественным и конструктивным дебатам в ходе обзорных конференций с целью наиболее продуктивного рассмотрения действия Договора.

– По итогам ОК ДНЯО 2015 года переговорный формат по ЗСОМУ был фактически ликвидирован. Что могло бы его заменить?

– Мы все согласились в том, вопрос о ЗСОМУ на Ближнем Востоке занял центральное место в ходе обсуждений на Обзорной конференции ДНЯО 2015 г. и стал основным катализатором ее провала. Именно поэтому мы решили обратиться к данному сюжету безотлагательно. К тому же, именно к этому нас призвал генеральный секретарь ООН, когда встретился с нами прошлым летом. Тогда он обратил наше внимание на срочность вопроса, подчеркнув, что создание такой зоны «будет нести очевидные выгоды для безопасности в регионе и во всем мире».

Мы рассмотрели вопрос о ЗСОМУ как в контексте ДНЯО, так и за вне этого контекста, обсудили позиции ключевых игроков, а также усилия, которые могли бы быть приложены для активизации процесса.

Мы констатировали, что провал принятия заключительного документа Обзорной конференции ДНЯО 2015 г. привел к образованию вакуума в обзорном процессе, равно как и в процессе выполнения ближневосточной резолюции 1995 г. Этот вакуум также распространился на механизм, разработанный в 2010 г. по созыву конференции с участием всех государств Ближнего Востока с целью начать процесс создания зоны.

Совет высказал мнение, что Генеральный секретарь ООН является лучшей кандидатурой для того, чтобы возглавить усилия по заполнению образовавшейся пустоты новыми инициативами и идеями для привлечения всех сторон к столу переговоров. При этом, мы помнили, что сказал нам Пан Ги Мун при встрече: «Я сделаю все от меня зависящее для достижения этой цели».

– Что конкретно мог бы предпринять Пан Ги Мун?

– Во–первых, пригласить три государства–депозитария ДНЯО (они же – соавторы резолюции 1995 г.) для обсуждения с ними плана по активизации процесса создания ЗСОМУ на Ближнем Востоке. Во–вторых, провести консультации с государствами региона. В–третьих, от своего имени и от лица трех государств–депозитариев ДНЯО, выступающих в качестве соучредителей, пригласить все государства Ближнего Востока возобновить консультации по подготовке к конференции по созданию ЗСОМУ на Ближнем Востоке в соответствии с решением Обзорной конференции 2010 г.

– Когда, на Ваш взгляд, можно было бы начать?

– Проведение консультаций должно быть запланировано на ближайшие возможные даты, но не позже конца мая с.г.

– Но для этого нужны и площадка, и секретариат. Миссия спецкоординатора Лааявы, как я понимаю, завершена и реанимации не подлежит. Придется начинать по сути с нуля.

– В этом Вы правы, хотя, конечно, наработан солидный опыт, и его нельзя просто так взять и «обнулить». Даже негативный опыт – это опыт. А, помимо миссии Лааявы, были ведь еще и усилия предыдущих десятилетий – я говорю прежде всего об обсуждениях данной проблематики еще в начале 1990–х годов. А что касается сегодняшнего дня, то в качестве площадки и секретариата консультаций мог бы выступить Институт ООН по исследованиям проблем разоружения (ЮНИДИР), учитывая автономность и независимость этой организации, являющейся при этом частью системы ООН.

В любом случае, государства региона должны прийти к консенсусу без постороннего вмешательства, в благоприятной для них обстановке и в рамках того формата для диалога, который помогут создать соучредители.

– А должность специального координатора?

– Тут прежде всего потребуются консультации с соавторами резолюции 1995 г. и с государствами региона. Имея в виду предложенную роль генерального секретаря ООН, на эту должность возможно было бы предложить Высокого представителя по вопросам разоружения.

– Вероятно, полномочия соавторов резолюции 1995 г. и спецкоординатора должны быть четко определены.

– Конечно. Среди прочего, им придется следить за соблюдением первоначального мандата, выданного Обзорными конференциями 1995 и 2010 гг. с тем, чтобы не допустить отхода от него стран региона; предлагать идеи и решения по преодолению возникающих в ходе переговоров сложностей; оценивать прогресс по итогам встреч и докладывать о нем Обзорной конференции и сессиям ее Подготовительного комитета.

– Но ведь консультации могут опять затянуться, и идея конференции по началу практического разговора о подготовке зоны окажется подвешенной.

– Ни в коем случае! Приемлемый график, даты и место для проведения конференции должны быть согласованы не позже первой сессии Подготовительного комитета, то есть – крайний срок! – к апрелю 2017 г.

– Есть ли у Консультативного совета предложения касательно того, какие рекомендации могут быть предложены для реализации в ходе самой конференции?

– Мы определили несколько направлений, где прогресс был бы возможен. Во-первых, это выработка проекта заявления, которое могли бы принять все участники конференции и в котором государства примут на себя обязательство воздерживаться от атак либо угроз атак против всех задекларированных ядерных объектов друг друга, находящиеся под гарантиями МАГАТЭ. В это обязательство должны быть включены и кибератаки. Во-вторых, это разработка «дорожной карты», которая указывала бы путь к постепенной постановке всех объектов ядерной инфраструктуры региона под гарантии МАГАТЭ. В-третьих, это подготовка договоренностей о необходимости безотлагательного принятия всеми странами региона всеобъемлющих гарантий МАГАТЭ и Дополнительного протокола. До вступления в силу государствам следует применять Дополнительный протокол на добровольной основе. В-четвертых, это формирование постоянно действующего регионального механизма по мерам доверия в ядерной, химической и биологической областях. Наконец, в-пятых, это принятие заявления, призывающего все страны региона, не сделавшие этого, ратифицировать Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.

Конечно, я перечислили лишь некоторые из возможных шагов. При этом, не должно быть иллюзий, – особенно когда дело касается Ближнего Востока! Проработка даже этих скромных инициатив потребует времени и согласия всех участников процесса. Остается вопрос и по их последовательности. К некоторым из таких шагов, как мне кажется, государства региона могут быть готовы уже в начале консультаций. Другие, не исключая, потребуются отложить «до лучших времен». Но ведь это не «пакет», а опции, направления действий, которые позволили бы зацементировать прогресс в вопросе о ЗСОМУ, – именно этого прогресса нам так не хватает с момента принятия резолюции по Ближнему Востоку на конференции ДНЯО 1995 года. Поэтому даже скромный, но устойчивый прогресс мне представляется той «синицей в руках», которая сейчас может быть важнее «журавлей в небе».

– Думаю, Совет не смог не коснуться вопроса о КНДР?

– За три недели до начала сессии Совета КНДР объявила о четвертом ядерном испытании. 7 февраля произвела ракетный запуск с использованием баллистических технологий. Мы, конечно, обратили на это внимание, и считаем целесообразным отдельно рассмотреть вопрос об одностороннем решении КНДР о выходе из ДНЯО и об уроках, которые следует извлечь, чтобы избежать повторения подобных ситуаций впредь.

Мое мнение заключается в том, что действия КНДР последних двух месяцев являются контрпродуктивными, дестабилизирующими региональную безопасность. Однако, согласитесь, что есть определенная трудность, когда Северную Корею призывают отказаться от ядерных испытаний в том числе и те государства, которые сами блокируют вступление в силу ДВЗЯИ своей неготовностью к его ратификации.

Вообще говоря, на мой взгляд, ядерное испытание КНДР 2016 г. только стимулирует необходимость возобновления многостороннего диалога с участием КНДР. В ходе такого многостороннего диалога о всеобъемлющем решении ситуации вокруг ядерной программы КНДР и о придании безъядерного статуса всему Корейскому полуострову 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.

Понятно, что это деликатный и многотрудный процесс. Но альтернативы ему я не вижу.

– Нельзя не обратить внимание на пункт в повестке дня Совета «О взаимосвязи между оружием массового уничтожения, кибербезопасностью и терроризмом». Тема «модная», но ведь ей уже занимаются различные международные организации?

– И да, и нет. Члены рабочей группы отметили, что уже существует целый ряд механизмов, направленных на противодействие химической, биологической, радиологической и ядерной угрозе, включая договоры и политически обязывающие соглашения. Сюда относятся, в частности, резолюция СБ ООН 1540 и деятельность МАГАТЭ в области обеспечения ядерной безопасности. Кроме того, было отмечено, что связь между терроризмом и кибербезопасностью в целом, и ее различными аспектами, такими как противодействие использованию интернета для организации террористических актов, также рассматривается в других форматах и не нуждается во внимании со стороны Совета.

В то же время, Совет отметил, что сопряжение трех элементов: терроризма, кибератак и угрозы, исходящей от оружия массового уничтожения (ОМУ), является действительно новым вызовом, относящемся к его мандату.

Таким образом, члены Совета решили сконцентрироваться на возможном использовании террористами ОМУ в сочетании с кибератаками, что представляет собой угрозу миру и безопасности. Подобное сочетание, в зависимости от конкретной ситуации, может привести к значительным жертвам (или тяжелым социальным и экономическим последствиям) с эффектом, равным или превосходящим эффект от применения ОМУ.

Должен заметить, что члены Совета в ходе сессии изучили материалы, подготовленные рабочей группой ПИР–Центра в рамках исследования, проводимого под эгидой Всемирного экономического форума, о взаимосвязи между кибербезопасностью и безопасностью объектов гражданской ядерной энергетики в мире. Эта работа ПИР–Центром будет продолжена, и ее результаты будут доложены на летней сессии Совета.

– Какие первоочередные угрозы и вызовы были выявлены?

– В ходе предварительного изучения вопроса Совет определил, что самым большим риском является угроза критической инфраструктуре, использующей

или хранящей значительное количество химических, биологических, радиологических или ядерных материалов. Подобная инфраструктура бывает, как гражданской, так и в военной, а нередко – двойного применения. Примерами могут служить химические заводы, ядерные реакторы, комплексы по обогащению урана и переработке ядерного топлива, исследовательские биологические лаборатории и медицинские учреждения.

Риск кибератак террористов, направленных против вооружений, средств доставки и инфраструктуры обеспечения, особенно инфраструктуры, отвечающей за доставку боезарядов, был оценен нами как невысокий из-за, предположительно, большей защищенности военной инфраструктуры. Однако он все же не нулевой, и это уже само по себе тревожно.

Концептуальный документ, подготовленный членом Совета Тревормом Финдли (Австралия), показал, что, согласно предварительной оценке, риск кибервоздействия на химическое, биологическое и радиологическое оружие оказался ниже, чем риск воздействия на ядерное оружие, поскольку химические, биологические и радиоактивные материалы не развернуты для быстрого применения. Совет отметил, что данный вопрос заслуживает дальнейшего исследования.

Помимо этого, мы приступили к детальному рассмотрению вопроса об укреплении физической ядерной безопасности (ФЯБ) для противодействия кибертерроризму.

Мне приходилось заниматься вопросами ОМУ–терроризма по протяжении последних двадцати лет. 15 лет назад я пришел к выводу – и озвучил его в своих презентациях и исследовательских докладах, – что крупнейшие и наиболее финансово дееспособные международные террористические организации стремятся к проведению «комбинированного» террористического акта в крупном мегаполисе, с использованием радиологического, химического или биологического оружия против населения при одновременной кибератаке на транспортные, банковские и иные элементы критической инфраструктуры мегаполиса. Тогда же по заказу правительства Москвы ПИР-Центр подготовил отдельный доклад по данному вопросу, где эта моя гипотеза получила свое подтверждение и развитие. С тех пор, зависимость мегаполисов и объектов критической инфраструктуры в них от компьютерных сетей стала неизмеримо выше. Возросли и финансовые возможности террористов. И если возможность несанкционированного доступа к ядерному оружию и оружейным делящимся материалам, и 15 лет назад бывшая низкой, сегодня еще более снизилась, то этого же, к сожалению, нельзя сказать о возможностях доступа к химическим или радиологическим материалам (о «биологии» мне судить сложнее).

– Какие вопросы в этой связи вы планируете детально рассмотреть на следующей, летней сессии?

– Во-первых, нормы, регулирующие мирное использование кибертехнологий, а также право на мирное использование химических, биологических и ядерных технологий.

Во-вторых, международно-правовые механизмы, связанные с химическими, биологическими, радиологическими и ядерными материалами, такие как международные договоры относительно ОМУ, резолюция СБ ООН 1540, и более специализированные договоры, такие как Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма.

В-третьих, существующее международное сотрудничество и дальнейшее укрепление потенциала в области химических, биологических, радиологических и ядерных материалов, кибертехнологий и противодействия терроризму.

Конечно, есть и целый ряд точечный вопросов, мимо которых мы не сможем пройти. Перечислю только некоторые из них:

- природа угрозы кибер-терроризма против химической, биологической, Радиологической и ядерной инфраструктуры, как в случае с инфраструктурой, подключённой к интернету, так и для систем, которые теоретически должны быть от интернета отключены;
- значимость внешних и внутренних угроз в контексте подобных атак;
- необходимость уточнения и разграничения обязательств государства и отрасли в противодействии этим угрозам и усилению взаимодействия между ними;
- необходимость международной поддержки и укрепления потенциала для противодействия обозначенным угрозам, особенно в отношении развивающихся стран или государств, только начинающих развивать критическую инфраструктуру в особо чувствительных областях, например, строить ядерные реакторы;
- оценка правовой и регуляторной системы государств на предмет готовности к противодействию подобным угрозам;
- оценка подхода международных организаций к данному виду угроз, учета угроз в планировании деятельности организаций и уровня сотрудничества между ними.

Как видите, уже солидный список получился, и он потребует тщательной проработки. При этом, мы не можем игнорировать и такой фактор, как необходимость нахождения оптимального баланса между транспарентностью, с одной стороны, и конфиденциальностью, с другой, при реализации международного сотрудничества в данной конкретной – и очень чувствительной – области.

– Вы обсуждали этот вопрос в Женеве – и, судя по всему, в конструктивном, динамичном ключе. Но буквально по соседству с вами буксовала и продолжает буксовать Конференция по разоружению. Между тем, на вашей повестке дня – вопрос остро актуальный с точки зрения глобальной безопасности.

– Да, есть нестыковка в том, что на разоруженческой повестке дня есть остро актуальные вопросы, где на кону может быть судьба безопасности целых регионов мира, между тем как КР погрязла в процедурных вопросах. Мне

кажется, оптимальное решение предложил министр иностранных дел России С.В. Лавров, выступая на КР: «подумать о начале переговоров по новой теме, которая могла бы сыграть объединяющую роль, но до сих пор не фигурировала при обсуждении проекта программы работы Конференции. Таковой, на наш взгляд, могла бы стать проблематика, находящаяся на стыке разоружения, нераспространения и антитеррористических усилий».

Как Вы знаете, Россия предложила приступить к разработке отдельной конвенции по борьбе с актами химического терроризма. Конечно, есть целый ряд международных площадок, на которых этим можно было бы заняться, и в Москве это прекрасно понимают. Но предлагают сделать это именно в Женеве, именно на Конференции по разоружению, которая ранее внесла весомый вклад в снижение химической угрозы путем успешного согласования КЗХО. Как сказал С.В. Лавров, тем самым была бы решена двуединая задача – противодействия химтерроризму, с одной стороны, и разблокирования работы женевского разоруженческого форума, с другой.

Мне такой подход представляется творческим, нестандартным, заслуживающим внимания. В потенциале он – прорывной, живительный для уже мхом порастающей Конференции по разоружению.

– Консультативный совет по вопросам разоружения является, согласно своему мандату, также и Попечительским советом ЮНИДИР – института, о котором Вы уже упомянули выше, в контексте ЗСОМУ на Ближнем Востоке. Насколько интенсивно идет работа Наблюдательного совета, каковы ее результаты?

– Очень интенсивно. Иногда мы посвящаем до четверти нашего времени вопросам развития ЮНИДИР. А я, будучи членом подкомитета нашего Совета по ЮНИДИР, иногда даже и больше. Это не случайно. ЮНИДИР – уникальная, ценная структура. При этом, в системе ООН это – очень небольшая по размеру «деталь», причем автономная. Все это открывает перед институтом редкие возможности, но одновременно и влечет те сложности, с которыми другие институты, занимающиеся разоруженческой проблематикой, не сталкиваются. Как сделать так, чтобы институт максимально использовал свои преимущества – задача его руководства, но наш Совет предлагает здесь свое видение и свои рекомендации.

Прошлый год был для ЮНИДИР трудным. Я рад, что в 2016 год он входит с куда большим оптимизмом. На 20% увеличились добровольные взносы на реализацию программ, да и само число доноров выросло с двадцати до тридцати. Не менее важно, что резолюция Генассамблеи ООН 70/69, принятая 7 декабря прошлого года по случаю 35-летия ЮНИДИР, создает основу для повышения финансирования института со стороны самой ООН. Это – давно назревшее решение. Директор ЮНИДИР Ярмо Сарева сформулировал свое четкое видение стратегии развития института.

– Когда завершится мандат нынешнего директора?

– В конце текущего года. Конкурс на должность директора ЮНИДИП открывается в ближайшие недели. Насколько я понимаю, генеральный секретарь ООН должен будет определиться с результатами отбора до конца 2016 года.

– Консультативный совет по вопросам разоружения действует при Генеральном секретаре ООН. Насколько тесно организовано взаимодействие непосредственно с генсеком?

– Да, это именно взаимодействие, двусторонний процесс. Пан Ги Мун встречается с нами, определяет приоритетные темы. В этом году, по-моему, акценты расставлены очень своевременно. К тому же, постоянно идет динамичный, открытый диалог и с его Высоким представителем по вопросам разоружения – Ким Вон Су. Мы направляем генеральному секретарю ООН наши рекомендации: ежегодно или даже чаще. Последнее письмо Совета генеральному секретарю датировано 8 февраля с.г.