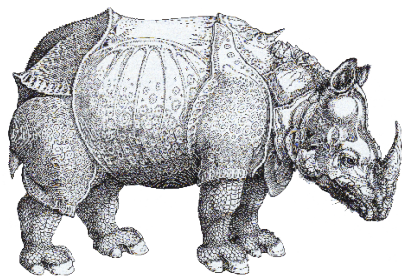


Non multa, sed multum



ИНДЕКС №15 (41) | 2022 БЕЗОПАСНОСТИ

НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ

Владимир Орлов, Сергей Семенов

ОБЗОРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ДНЯО: ПРЕДЕЛЫ ВОЗМОЖНОГО



МОСКВА, 2022



Главный редактор: В.А. Орлов

Редактор: Е.Г. Чобанян

Орлов Владимир Андреевич, Семенов Сергей Дмитриевич. Обзорная конференция ДНЯО: пределы возможного / Ред. Е.Г. Чобанян. М.: ПИР-Пресс, 2022. – 23 с. – (*Индекс Безопасности* – Научные записки).

ISBN 978-5-6047811-7-3

Обзорная конференция Договора о нераспространении ядерного оружия 2022 г., унаследованная от ковидного 2020 года и неоднократно откладывавшаяся по причине бушевавшей пандемии, открывается в Нью-Йорке 1 августа. Четыре недели работы делегаций государств – членов ДНЯО, – что это будет: прорыв к более надежному цементированию Договора? Топтание на месте и натужная демонстрация собственной незаменимости? Или жесткое расплевывание, которое поставит под сомнение и ценность, и эффективность этого документа?

Данная научная записка выпускается и распространяется ПИР-Центром в партнерстве с Российским советом по международным делам (РСМД).

Данная научная записка и другие материалы научной серии размещены на сайте:
<http://pircenter.org/articles>

ISBN 978-5-6047811-7-3



9 785604 781173

АВТОРЫ

ОРЛОВ Владимир Андреевич

Профессор МГИМО МИД РФ, член РСМД, основатель (в 1994 г.) и директор ПИР-Центра. Научный руководитель магистратуры *Глобальная безопасность, ядерная политика и нераспространение* ОМУ МГИМО МИД РФ. Основатель (в 1993 г.) и президент Международного клуба *Триалог*. Участвовал в Обзорных конференциях ДНЯО 1995, 2000, 2005, 2010 и 2015 гг., сначала в качестве представителя НПО-сообщества, затем в составе делегации РФ. С 2015 по 2018 гг. В.А. Орлов входил в состав Консультативного совета по вопросам разоружения при Генеральном секретаре ООН. Кандидат политических наук. Специалист в области международной безопасности и внешней политики РФ. Является ответственным редактором и одним из авторов учебника *Ядерное нераспространение* – двухтомника, по которому обучаются студенты и аспиранты в вузах России и ряда других государств.



Экспертиза: современные вызовы и угрозы международной безопасности, нераспространение ядерного оружия.

Эл. почта: orlov@pircenter.org

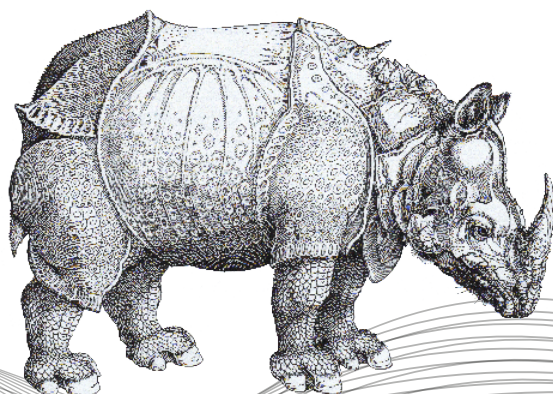
СЕМЕНОВ Сергей Дмитриевич

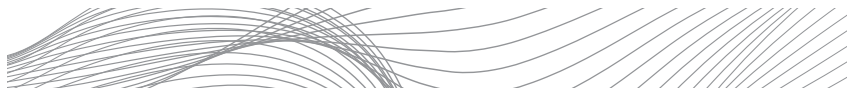
Научный сотрудник ПИР-Центра, ранее занимал должности координатора Программы *Россия и ядерное нераспространение*, редактора электронного журнала *Ядерный Контроль*. Выпускник магистратуры *Глобальная безопасность, ядерная политика и нераспространение* ОМУ МГИМО МИД РФ. Победитель конкурса *Лидеры России* (2021). Лауреат премии им. Г.М. Евстафьева 2021 г.



Экспертиза: контроль над вооружениями, модернизация ядерных сил США, обзорный процесс ДНЯО.

Эл. почта: semenov@pircenter.org



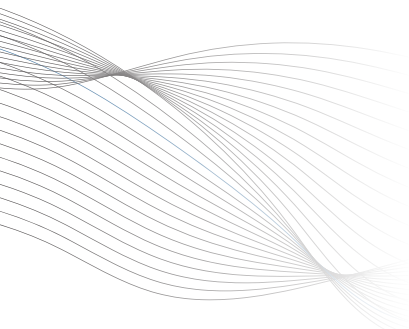
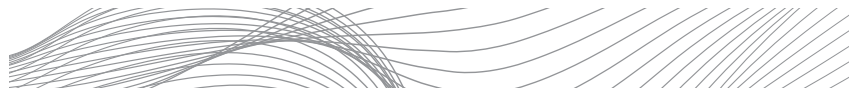


Оглавление

Главное	5
Введение	6
Где мы сейчас находимся	6
Игроки Обзорной конференции: <i>dealmakers and dealbreakers</i>	10
Узлы августовских противоречий: ослабнут или затянутся?	13
Выводы	19

Главное

- Предстоящая Обзорная конференция – десятая по счёту, юбилейная. И хотя фактически она проходит гораздо позднее *круглой даты* – пятидесятилетия ДНЯО и четвертьвековой годовщины бессрочного продления Договора, это обстоятельство может и должно объединить участников Договора.
- Задача-максимум предстоящей ОК – в том, чтобы рассмотреть выполнение Договора за 2015–2021 гг. без ненужного ажиотажа и взаимных обвинений, в спокойном и деловом ключе, наметить несколько реально осуществимые шаги по поддержанию и укреплению режима нераспространения ЯО во всех его аспектах, избегая даже минимального риска расшатывания Договора и сформировавшегося состава его участников.
- Успехом надо считать консенсусное принятие не-амбициозного заключительного документа, возможно, короче обычного, подтверждающего жизнеспособность ДНЯО через эффективное рассмотрение действия Договора.
- Несмотря на всё, слухи о смерти ДНЯО несколько преувеличены. Договор сохраняет свою действенность и как основа архитектуры международной безопасности не имеет вразумительной альтернативы.



Владимир Орлов,
Сергей Семенов

ОБЗОРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ДНЯО: ПРЕДЕЛЫ ВОЗМОЖНОГО¹

Обзорная конференция Договора о нераспространении ядерного оружия 2022 г., унаследованная от ковидного 2020 года и неоднократно откладывавшаяся по причине бушевавшей пандемии, открывается в Нью-Йорке 1 августа. Четыре недели работы делегаций государств – членов ДНЯО, – что это будет: прорыв к более надежному цементированию Договора? Топтание на месте и натужная демонстрация собственной *незаменимости*? Или жесткое *расплевывание*, которое поставит под сомнение и ценность, и эффективность этого документа?

ГДЕ МЫ СЕЙЧАС НАХОДИМСЯ

Готовясь к каждому из сценариев, должны сразу констатировать: конференция стартует в беспрецедентно сложной международной обстановке. Даже трудные, пропитанные атмосферой разгара холодной войны конференции 1980 и 1985 гг., собирались в относительно более благоприятной для режима ядерного нераспространения обстановке. К тому же они, в отличие от нынешней, проходили в настроивавшей на философское хладнокровие Женеве. Трудно представить себе, как на философию или на хладнокровие может настроить по определению поляризирующий Нью-Йорк. До которого, как показывает практика, визовых войн доезжают не все. Да еще и в гнетущем жарко-влажном августе.

Было бы ошибкой говорить о полномасштабном кризисе Договора, скорее, речь идет о *предынфарктном состоянии*, когда обострение по-прежнему можно купировать. Однако на фоне

¹ Авторы признательны председателю Совета ПИР-Центра, вице-президенту РСМД Е.П. Бужинскому, консультанту ПИР-Центра А.А. Баклицкому, доценту Инженерной академии РУДН С.В. Понамареву, члену Экспертного совета ПИР-Центра, бывшему директору Департамента международного сотрудничества ГК Росатом В.П. Кучинову, первому секретарю ДНКВ МИД России Е.Г. Водополовой, советнику Постоянного представительства России при отделении ООН и других МО в Женеве А.Н. Шабалину, члену Экспертного совета ПИР-Центра, советнику МИД России в отставке А.Ю. Малову, доценту кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета Е.Б. Михайленко за ценные комментарии и замечания по первоначальному тексту данной записки. В нем также приняли участие сотрудники ПИР-Центра А.С. Зубенко, Е.А. Карнаухова, А.А. Квартальнов, С.С. Шестакова, которые являются членами делегации ПИР-Центра, как представители гражданского общества и НПО-сообщества, на предстоящей обзорной конференции. В обсуждении также приняла участие Г.С. Сальникова, студент магистратуры двойного диплома МГИМО МИД РФ, ПИР-Центра и Миддлберийского института международных исследований в Монтерее. При этом никто из вышеперечисленных лиц не несет ответственности за итоговое содержание данной записки, и мы не консультировались с ними по содержанию итогового текста.

общей деградации ситуации в международных делах вдвойне важно сохранить жизнеспособность и действенность ДНЯО как одной из центральных несущих конструкций архитектуры глобальной безопасности.

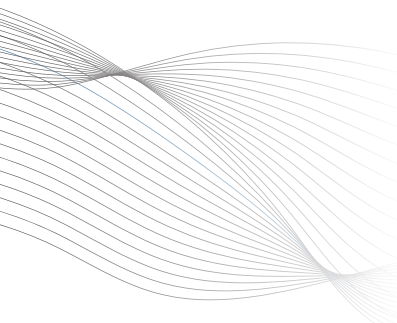
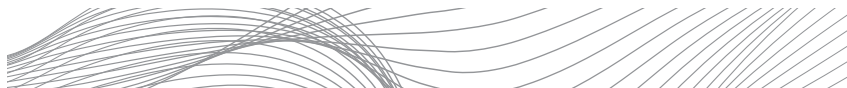
В числе факторов, негативно влияющих на ситуацию вокруг ДНЯО:

- **Деградация обстановки в сфере стратегической стабильности.** С момента проведения Обзорной конференции 2015 г. усилиями США были списаны в утиль ДРСМД и ДОН, продление ДСНВ было достигнуто в последний момент. Слом этих важнейших договорённостей особенно опасен на фоне общего ухудшения военно-стратегических отношений между ядерными державами.
- **Количественный рост (или реальная угроза роста) ядерных арсеналов государств-обладателей ядерного оружия,** в том числе входящих в ДНЯО (Великобритания, КНР). В 2021 г. Великобритания объявила о намерении нарастить потолок ядерного арсенала на 40%, на протяжении последних лет продолжают спекуляции относительно реальных размеров ядерных сил КНР².
- **Поляризация подходов к ядерному разоружению.** По сравнению с 2015 г., произошла дальнейшая радикализация позиции неядерных государств по проблематике ядерного разоружения. Кульминацией этого процесса стала выработка и последующее вступление в силу Договора о запрещении ядерного оружия (ДЗЯО), отражающего чаяния антиядерного авангарда, а затем и проведение, вы июне с.г., первой конференции государств-участников, где ряд делегаций выступал под знаменами противодействия *растущей российской ядерной угрозе*, выступив с тезисами насколько надуманными, насколько и контрпродуктивными. Главная угроза ДЗЯО – в том, что он создаёт площадку для дополнительной консолидации *антиядерных радикалов*, цементирует разрыв между позициями ядерных и неядерных государств, создавая дополнительные препятствия на пути формирования консенсуса. В долгосрочной перспективе ДЗЯО может привести к подрыву ДНЯО и выходу из него неядерных государств под предлогом оказания политического давления на ЯОГ.

При этом следует понимать, что успехи *радикалов* – результат наложения двух взаимосвязанных процессов. С одной стороны, растёт обеспокоенность неядерных государств ухудшающейся геополитической обстановкой, повышением рисков перерастания напряжённости между ЯОГ в конфликт, который зацепит их по касательной. С другой стороны, ДЗЯО – это результат нездо-

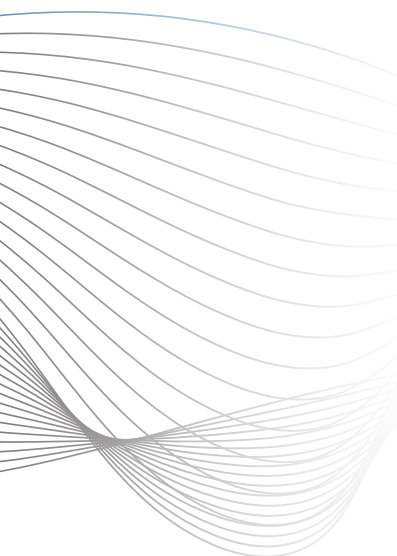
ОК ДНЯО 2022 г.
стартует в
беспрецедентно
сложной
международной
остановке

² По оценкам западных исследователей, подтверждённых министерством обороны США, КНР в скором времени может нарастить арсенал до уровня 700-800 боезарядов.



Белая книга «ДНЯО-2010:
Как упрочить режим»,
изданная ПИР-Центром
в преддверии Обзорной
конференции ДНЯО 2010 г.

Источник: www.pircenter.org



ровой активности ряда государств и примыкающих к ним НПО по пересмотру устоявшихся подходов к разоружению под гуманитарным соусом и форсированию ядерного разоружения здесь и сейчас:

- **Полураспад СВПД.** Выход США из ядерной сделки в 2018 г. и последовавшие за этим контрмеры Ирана перечёркивают достижения нераспространенческой дипломатии на иранском направлении. Учитывая ужесточение позиции Ирана при президенте Раиси, неготовность США пойти на снятие санкций против Ирана в одностороннем порядке, восстановление действенности СВПД к началу Обзорной конференции представляется маловероятным. Даже при условии конструктивного хода Конференции проблематика иранской ядерной программы может стать осложняющим фактором для поиска компромиссных развязок.
- **Распространение ЯО и чувствительных технологий для своих.** Хотя так называемые совместные ядерные миссии НАТО – не новое явление в обзорном процессе Договора, фактическое нарушение статей I, II Договора государством-депозитарием ДНЯО и его союзниками ослабляет режим ядерного нераспространения. На этом фоне вызывает дополнительную обеспокоенность планирующаяся в рамках AUKUS передача в распоряжение Австралии атомных подводных лодок. Несмотря на то, что США и Великобритания в рамках данного партнёрства, по всей видимости, планируют исключить доступ Канберры к ВОУ, создаётся опасный прецедент, потенциально привлекательный для Японии, Южной Кореи и других союзников США.

Невозможно игнорировать тот факт, что целый ряд заметных игроков в обзорном процессе, как ядерных, так и неядерных – от США, Великобритании и Франции до Швейцарии, Японии и Новой Зеландии – ввели жесткие санкции против Российской и отнесены Россией к числу недружественных стран. Строить партнерства и выходить на компромиссы с теми, кто осуществляет в отношении тебя тактику удушения, а в некоторых случаях и провоцирует тебя поставками вооружений твоему противнику, – дело насколько нереалистичное, настолько и унижительное. Его стоит избегать. Западным государствам, которые бы хотели превратить ОК в судилище над Россией, стоит задуматься, какой режим они хотят укрепить больше: киевский или ядерного нераспространения?

В то же время нет причин мазать всю нераспространенческую картину, сложившуюся между двумя обзорными конференциями, исключительно черной краской. После прихода к власти администрации Байдена Россия и США продлили ДСНВ на максимально возможные пять лет и возобновили межведомственные консультации по проблематике стратегической стабильности (которые сейчас заморожены, но не демонтированы); начались

ОБЗОРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ДНЯО: ПРЕДЕЛЫ ВОЗМОЖНОГО

переговоры по восстановлению СВПД.

Предстоящая Обзорная Конференция – десятая по счёту, юбилейная. И хотя фактически она проходит гораздо позднее круглой даты – пятидесятилетия ДНЯО и четвертьвековой годовщины бессрочного продления Договора, **это обстоятельство может и должно объединить участников Договора.** Несмотря на все сложности, исходим из того, что все члены ДНЯО сознают важность успешного завершения Конференции и едут в Нью-Йорк не только с запросными позициями, но и с настроением на поиск взаимоприемлемых объединяющих развязок.

Не забудем про итоги работы Первого комитета 76-й сессии ГА ООН в прошлом году. Дискуссии тогда носили куда более конструктивный характер, чем в 2020 году. Символическое значение работы Комитета – в т.ч. в том, что удалось возобновить сотрудничество пяти ядерных государств, отойти от взаимных перепалок. И хотя конфликтный потенциал сохранялся – в частности, отдельные западные государства подняли тему отравления А. Навального, Украины и важности соблюдения соглашений в сфере КВРН – был заметен настрой на конструктивную работу, а не расплёвки. **На наш взгляд, это создаёт определенные предпосылки для благоприятного проведения предстоящей ОК.**

Задача-максимум предстоящей Обзорной конференции – в том, чтобы рассмотреть выполнение Договора за 2015–2021 гг. без ненужного ажиотажа и взаимных обвинений, в спокойном и деловом ключе, наметить несколько реально осуществимые шаги по поддержанию и укреплению режима нераспространения ЯО во всех его аспектах, избегая даже минимального риска расшатывания Договора и сформировавшегося состава его участников (недопущение нового северокорейского прецедента).

С учётом провального завершения предыдущей ОК (2015 г.) в основе философии Конференции 2022 г. должно лежать понимание, что лучше хоть на миллиметр продвинуться к выполнению всех целей Договора, приняв относительно неамбициозный документ, чем стать заложниками максималистских устремлений отдельных государств. Погоня же за далеко идущими результатами в лучшем случае приведёт к принятию документа, который будет забыт на следующий день после конференции, в худшем – к срыву всего обзорного процесса.



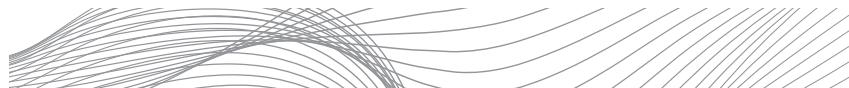
Белая книга ПИР-Центра
«Десять шагов к созданию
зоны, свободной от оружия
массового уничтожения, на
Ближнем Востоке», 2013 г.

Источник: www.pircenter.org



Белая книга ПИР-Центра
«На пути к ядерному
разоружению:
Статья VI ДНЯО и
выполнение решений
Обзорной конференции
ДНЯО 2010 года», 2014 г.

Источник: www.pircenter.org



ИГРОКИ ОБЗОРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ: DEALMAKERS AND DEALBREAKERS

Несмотря на то, что России придется готовиться к шквалу критики в первые дни конференции по поводу якобы возросшей роли ядерного оружия в ее политике, как государство-депозитарий ДНЯО Россия и сейчас, как и всегда прежде в обзорном процессе, будет играть одну из ключевых ролей в выковывании – насколько это окажется возможным – сбалансированного компромиссного документа из раскалённой массы противоречий. Российская позиция инклюзивна и создаёт основу для дальнейшего укрепления режима нераспространения ЯО на основе консенсуса.

Россия сможет достигнуть максимального КПД только в более плотном взаимодействии с формальными и неформальными группировками на Конференции. С учётом высокой степени политизации вокруг предстоящей ОК востребованной может оказаться практика, когда компромиссные предложения, выстраданные дипломатами супердержав, вносились от имени нейтральных государств.

России накануне и на начальном этапе обзорной конференции следует усилить свою работу с союзниками по ОДКБ. Не можем не понимать, что там есть и участник ДЗЯО. Но стоит ли рассматривать это как отягчающее обстоятельство? А может быть, как раз напротив, – как возможность: возможность для наведения мостов с радикалами-разоруженцами из первых рядов ДЗЯО.

Следует сохранять и расширять практику совместной работы, вплоть до совместных документов, с КНР. Совместный российско-китайский документ по СВПД уже многими подзабыт, и обе страны могли бы собрать под ним побольше подписей; но это был, безусловно, шаг в правильном направлении.

Ядерная пятёрка

Скоординированная позиция всех официально признанных ядерных государств – ключевое условие успеха Обзорной конференции. Французское председательство смогло обеспечить конструктивную работу процесса ядерной пятёрки. Принятое по итогам парижской встречи совместное заявление закладывает основу для совместной работы на Конференции.

С точки зрения интересов России важно обеспечить единый фронт всех ЯОГ при обсуждении дальнейших шагов в области разоружения. Зазоры в позициях лишь подкрепят настойчивость антиядерного авангарда и снизят шансы на принятие сбалансированного документа.

В то же время, реалистично оценивая нынешнюю обстановку и некооперативное поведение некоторых ЯОГ, не хотим, чтобы

России накануне и на начальном этапе обзорной конференции следует усилить свою работу с союзниками по ОДКБ

ОБЗОРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ДНЯО: ПРЕДЕЛЫ ВОЗМОЖНОГО

этот наш тезис выглядел как сугубо риторический. Вряд ли пределы возможного на предстоящей конференции будут насколько широки, что позволят говорить о едином фронте ядерной пятёрки. Поэтому, как минимум, хотелось бы избежать столкновения стенка на стенку между ядерной тройкой и ядерной двойкой.

Наибольшие риски утраты единства среди ядерных государств видим со стороны США. И хотя американские представители в неформальных контактах настаивают, что США заинтересованы в спокойном проведении Конференции, не исключено, что в действиях США могут возобладать своекорыстные мотивы.

Американская дипломатия едет на ОК с условно плохими картами. Не в пользу США говорят выход из ДРСМД, ДОН, СВПД, ужесточение ядерной политики при предыдущей администрации, подрыв процесса создания ЗСОМУ на Ближнем Востоке. И хотя в активе нынешней администрации – продление ДСНВ, американцам придётся приложить больше усилий для создания положительного реноме для своей политики в области нераспространения. Вероятнее всего, им покажется проще переложить груз проблем с больной головы на здоровую, и первая неделя – неделя пленарных заседаний – рискует пройти под знаком конфронтации, огульной критики действий России на Украине и бесконечных rights of reply.

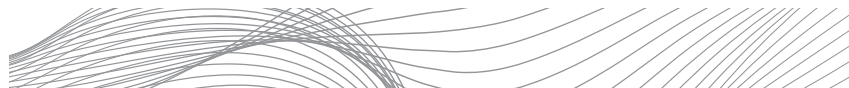
Основную сложность представляет позиция США по вопросу создания ЗСОМУ на Ближнем Востоке. В этом вопросе пространство для манёвра американской дипломатии по-прежнему ограничено. Как и в 2015 г., Вашингтон не готов вносить дополнительные сложности в отношения с Израилем – особенно на фоне продолжающихся усилий по реанимации СВПД, вызывающих в Иерусалиме серьёзное беспокойство. Вероятнее всего, в вопросе ЗСОМУ США будут отстаивать позицию времён администрации Трампа о непригодности обзорного процесса ДНЯО для обсуждения ближневосточных дел, одновременно противодействуя упоминанию процесса, запущенного под эгидой ГА ООН и каким-либо призывам в адрес Израиля. Недавняя поездка Байдена в ближневосточный регион не привнесла здесь сколько-нибудь серьёзных изменений.

Нельзя исключать, что, находясь в заведомо невыгодной позиции по вопросам нераспространения, США попытаются перенести центр тяжести обсуждений на вопросы разоружения, где они располагают сравнительно большим пространством для манёвра. Наиболее чувствительный здесь вопрос – прозрачность и отчётность, где американцы готовы пойти дальше остальных членов ядерной пятёрки.



Экспертный семинар ПИР-Центра в партнерстве с Дипломатической академией МИД России на тему «50 лет ратификации ДНЯО Советским Союзом и его вступления в силу: уроки прошлого, взгляд в будущее», 12 марта 2020 г.

Источник: www.pircenter.org



Движение неприсоединения

На предстоящей Обзорной конференции ДНЯО Движение неприсоединения будет выступать с традиционных антиядерных позиций. Вместе с тем не приходится ожидать решающей роли Движения в выработке Заключительного документа. Азербайджанское председательство, как видим, не проявляет серьезного интереса к усилению голоса ДН в обзорном процессе ДНЯО. Позицию Движения по вопросам ядерного разоружения, как и прежде, в значительной мере будет определять Индонезия, а по вопросам создания ЗСОМУ на Ближнем Востоке – Египет. Такая монополия не означает консенсуса в его привычном понимании: подавляющее большинство государств ДН не готовы отстаивать максималистские требования до *последнего патрона* – а значит, роль ДН будет низведена до громких требований без сколько-нибудь значимого участия Движения как коллектива в выработке Заключительного документа.

Лига арабских государств

По нашим оценкам, на предстоящей Обзорной конференции арабская группа сыграет неоднозначную роль. С одной стороны, требования создания ЗСОМУ на Ближнем Востоке легитимны и понятны. В то же время это не означает, что каждая Обзорная конференция должна находиться под угрозой срыва из-за бескомпромиссной позиции Египта, выдаваемой за позицию всех арабских государств. Есть ощущение, что созыв двух конференций по ЗСОМУ на площадке ООН *выпустил пар* и позволит несколько снять остроту вопроса. Тем не менее, нет оснований полагать, что арабская группа намерена отказаться от продвижения ближневосточной темы. Скорее, можно ожидать, что на этой конференции арабские государства и Египет, в частности, проявят несколько большую гибкость.

Стокгольмская инициатива

Активность данного объединения в основном сосредоточена на проблематике сокращения ядерных рисков. Видим, что *стокгольмцы* будут пытаться – и при определенных условиях смогли бы – сыграть ключевую роль в выстраивании консенсуса на предстоящей Обзорной конференции. Архитекторы этой инициативы дистанцировались от ультимативных требований *антиядерного авангарда* и готовы к конструктивному взаимодействию с ядерными государствами. При этом, в отличие от NPDI, участники этой группы не столь плотно *связаны по рукам и ногам* с американцами. Географическая, политическая композиция *стокгольмцев* делает их, на наш взгляд, стоящими диалоговыми партнерами для России на полях ОК ДНЯО.

УЗЛЫ АВГУСТОВСКИХ ПРОТИВОРЕЧИЙ: ОСЛАБНУТ ИЛИ ЗАТЯНУТСЯ?

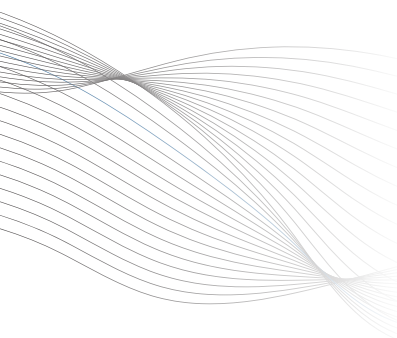
Подъём антиядерного актива, в числе прочего, означает, что Россия и остальные ядерные государства окажутся на Конференции в положении обороняющихся. Любой компромиссный заключительный документ, в видении *радикалов*, будет означать уступки ЯОГ по крайне чувствительной разоруженческой проблематике.

Вне зависимости от конкретных контуров итогового документа, считаем, что успех Конференции отвечает интересам России. **Успехом надо считать консенсусное принятие неамбициозного заключительного документа, возможно, короче обычного, подтверждающего жизнеспособность ДНЯО через эффективное рассмотрение действия Договора.** На детали этого рассмотрения пусть у каждого члена ДНЯО будут свои виды, для их изложения и сохранена открытая трибуна в формате пленарной сессии.

Неуспех конференции только усилит негативный осадок среди большинства делегаций, оставшийся с 2015 года. В первую очередь он ударит по позициям ядерных держав. В таком случае к 2025 году – времени следующей Конференции – произойдёт ещё большая консолидация антиядерного движения, что осложнит продвижение реалистичных подходов к разоруженческой проблематике. В долгосрочной перспективе это может означать, что обзорный процесс ДНЯО превратится во вторую Конференцию по разоружению – площадку, полезную для поддержания контактов, но неспособную прийти к каким-либо конкретным результатам. По сравнению с КР это, однако, будет иметь куда более тревожные последствия. *Вечный шах* в обзорном процессе будет означать паралич в рассмотрении действия одного из важнейших договоров современности и влечёт риски утраты им консолидирующей роли в вопросах международной безопасности.

Не менее важно избежать и перекоса в сторону одного из *столпов* ДНЯО. Попытки отдельных государств сдвинуть центр тяжести дискуссии вокруг ДНЯО в сторону разоружения, забросив остальные вопросы необходимо пресекать. Большая сделка ДНЯО гораздо полнее противопоставления нераспространения и разоружения. Договор – вне зависимости от того, довольны ли отдельные государства темпами его выполнения – обеспечивает большую безопасность всех его участников, способствует достижению целей развития всех государств за счёт более широкого применения благ атомной энергии. И попытки достичь амбициозных решений не могут и не должны перечеркнуть, затмить важность повседневных сюжетов в области нераспространения: гарантий МАГАТЭ, экспортного контроля, механизмов двустороннего и многостороннего сотрудничества

Вечный шах
в обзорном
процессе будет
означать паралич
в рассмотрении
действия одного
из важнейших
договоров
современности
и влечёт риски
утраты им
консолидирующей
роли в вопросах
международной
безопасности



в области мирного атома. В конце концов, несмотря на высокопарные заявления о необходимости скорейшей ликвидации ядерных арсеналов, мировое сообщество как-то прожило пять десятилетий без всеобщего и полного разоружения под строгим и эффективным международным контролем. Последствия же срыва выполнения статей I, II, IV Договора ощущались бы значительно острее.

Основные противоречия предстоящей Обзорной конференции будут связаны с проблематикой ядерного разоружения во всём её многообразии. Условно, работу по статье VI ДНЯО можно разделить на следующие направления:

Предыдущие обязательства. Речь идёт о выполнении решений предыдущих Обзорных конференций – в частности, 1995, 2000 и 2010 гг. Как неоднократно подчёркивал в публичных выступлениях назначенный председатель ОК 2022 г. Густаво Злаувинен, переподтверждение действенности прежде одобренных шагов – в числе первоочередных приоритетов для делегаций неядерных государств.

Среди государств-участников ДНЯО по этому вопросу, впрочем, единства нет. В то время как НЯОГ убеждены, что все решения Обзорных конференций остаются в силе, отдельные государства (в первую очередь, США) исходят из того, что предыдущие обязательства были приняты с учётом конкретных исторических реалий и не могут сохранять свою силу вечно.

На наш взгляд, оптимально простое переподтверждение без попыток пересмотра решений предыдущих конференций. И хотя, очевидно, не всё из *acquis* ДНЯО в полной мере отвечает российским представлениям о разоружении и соответствует сложившимся реалиям международной обстановки, вскрытие этого пакета лишь отвлечёт значительные силы в ходе переговорного процесса и станет дополнительным предметом раздора между ядерными и неядерными государствами.

Меры снижения ядерных рисков. На фоне возросших рисков ядерного столкновения меры снижения ядерных рисков, очевидно, могут стать одной из точек соприкосновения на Конференции. Часть таких мер уже реализуется: в их числе можно назвать цепочку соответствующих соглашений между РФ и США, РФ и Великобританией, РФ и Китаем, диалог ядерной пятёрки по проблематике ядерных доктрин.

Наряду с уже представленным рабочим документом пятёрки по проблематике ядерных рисков значимым шагом стало переподтверждение т.н. формулы Горбачёва-Рейгана заявлением пяти ядерных государств. Такой шаг способствует созданию на Обзорной конференции конструктивной атмосферы и увеличивает шансы нахождения компромисса.

Перечисление возможных шагов в этом направлении могло



Лекция Густаво Злаувинена, Чрезвычайного и Полномочного посла, Председателя X Обзорной конференции ДНЯО в ПИР-Центре, 1 ноября 2021 г.

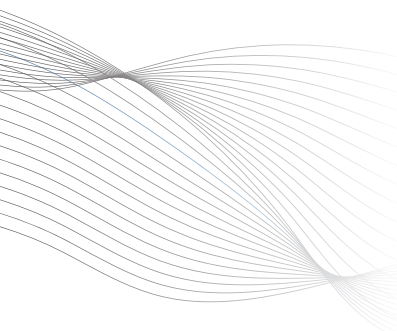
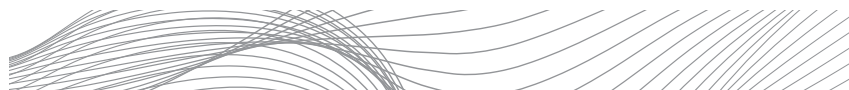
Источник: www.pircenter.org

бы стать частью консенсусного Заключительного документа. В то же время, меры, направленные на снижение потенциала недопонимания ЯОГ, рассматриваются ядерными государствами как недостаточные. Даже наиболее умеренно настроенная Стокгольмская инициатива предлагает шаги по снижению уровня боеготовности боезарядов, изменению ядерных доктрин в духе *неприменения первыми*. Наиболее же ярые представители антиядерного авангарда утверждают, что риски применения ЯО будут сохраняться, пока существует ЯО. Для этих государств важно, чтобы повестка снижения ядерной опасности не подменяла реальные сокращения ядерных арсеналов.

Закрепление некоторых мер *де-конфликтинга* в обзорном процессе ДНЯО отвечало бы интересам России. В то же время попытки навязать России и остальным ядерным государствам некие *правильные* доктринальные установки лишь уведут дискуссию в сторону и не приведут к реальным результатам.

Дальнейшие сокращения ядерных арсеналов. Как уже отмечалось ранее, неядерные государства будут настаивать на дальнейших сокращениях ядерных арсеналов. С российской точки зрения подобные требования могли бы быть учтены только в самой общей форме. Как представляется, эта позиция могли бы быть в конечном итоге принята частью НЯОГ в обмен на усиление механизмов отчётности. Ранее на Обзорной конференции 2015 г. была предпринята попытка дополнить стандартизированную форму отчётности более интрузивными положениями. Согласно председателскому проекту Заключительного документа, ядерным государствам предлагалось отчитываться по следующим пунктам:

- количество, тип (стратегические или нестратегические) и статус (развернутые или неразвернутые) ядерных боезарядов;
- количество и тип средств доставки;
- меры, принятые для снижения роли и значения ядерного оружия в концепциях, доктринах и стратегиях военного строительства и обеспечения безопасности;
- меры, направленные на уменьшение риска непреднамеренного, несанкционированного и случайного применения ядерного оружия;
- меры, принятые в целях снижения уровня боевой готовности или понижения оперативного статуса систем ядерного оружия;
- количество и типы вооружений и систем доставки, демонтированных и сокращенных в рамках усилий по ядерному разоружению;
- количество расщепляющегося материала, произведенного в военных целях. Конференция согласна с тем, что в рамках обзорной конференции 2020 года и сессий Подготовительного комитета 2017 и 2019 годов необходимо специально вы-



Договор,
существующий
четверть века
без вступления в
силу и при этом
критически важный
для глобальной
безопасности
— истинный
нож в спину
международного
режима ядерного
нераспространения
и подтачивание
разоруженческой
опоры ДНЯО

делить время для рассмотрения докладов, представленных государствами, обладающими ядерным оружием.

Реалистичным представляется обратить внимание на уже ликвидированные боезаряды и средства их доставки с минимальным уровнем детализации по системам, стоящим на вооружении в настоящий момент.

Верификация ядерного разоружения. С подачи Норвегии, Великобритании, США и ряда других государств тематика верификации ядерного разоружения закрепились в обзорном процессе ДНЯО. Реальное значение верификационных инициатив с точки зрения укрепления режима нераспространения ЯО сводится к имитации бурной деятельности по достижению целей статьи VI. Российскую позицию, что контрольно-инспекционные механизмы должны разрабатываться не в вакууме, а с учётом положений соглашений в области КВРН, считаем обоснованной.

С учётом принятия Первым комитетом проекта резолюции о продолжении работы профильной ГПЭ ООН тема верификации обречена на попадание в проект Заключительного документа. Российским интересам отвечала бы минимальная детализация этого вопроса, предпочтительно ограничивающаяся ссылкой на соответствующий доклад ГПЭ ООН и резолюцию.

ДВЗЯИ. Россия и сейчас делает максимум того, чтобы привлечь внимание к важности скорейшего вступления в силу ДВЗЯИ. Надо и дальше проводить мысль о том, что не столько новыми договорами силен режим ядерного нераспространения, сколько полноохватной реализацией заключенных ранее. Договор, существующий четверть века без вступления в силу и при этом критически важный для глобальной безопасности, — вот он, истинный нож в спину международного режима ядерного нераспространения, вот оно, подтачивание разоруженческой опоры ДНЯО. На обзорных конференциях ДНЯО присутствует уже некоторая сонная привычка к тому, что «ДВЗЯИ не будет, потому что американцы не очень-то его и хотят». И это считаем ошибкой. **Нужно – и возможно – начать динамичное движение «ДВЗЯИ – в действие к 2026 году».** Конкретный отрезок времени – к 30-летию заключения Договора – должен стать той «конкретной мерой разоружения», которого требуют антиядерные радикалы. Он отвечает интересам разоружения, интересам более безопасного мира. И именно он должен быть противопоставлен пустой риторике о том, что кто-то и где-то бряцает ядерным оружием. По-настоящему бряцает тот, где не готов отказываться от ядерных испытаний, ратифицировать этот важнейший документ.

ДЗЯО. Вступивший в силу в январе 2021 г. Договор о запрещении ядерного оружия станет дополнительным яблоком

раздора на Конференции. Его сторонники будут стараться всеми силами *протащить* благоприятные для себя формулировки, отмечающие высокую значимость ДЗЯО для режима ядерного нераспространения и разоружения. Вполне очевидно, что такая запросная позиция *радикалов* заведомо непроходная.

Для сторонников ДЗЯО навряд ли приемлемы утверждения о том, что они подписали договор, вредный для режима нераспространения ЯО. Как и на июньской встрече государств-участников ДЗЯО, в ходе ОК ДНЯО они будут настаивать, что ДЗЯО дополняет ДНЯО, а не вредит ему. Более того, решительное неприятие ДЗЯО со стороны ядерных государств вызывает серьёзную обеспокоенность неядерных государств. Они считают такую критику показателем того, что *ядерная пятёрка* не готова к серьёзному диалогу с НЯОГ.

Целесообразно, по нашему мнению, обозначить, что *ядерная пятёрка* понимает причины, подтолкнувшие неядерные государства к выработке ДЗЯО, и готова вести диалог по устранению этих причин со всеми без исключения неядерными государствами.

В *нераспространенческом кластере* видны следующие направления противоречий:

ЗСОМУ на Ближнем Востоке. Отказ США принять участие в обеих сессиях конференции по созданию ЗСОМУ на Ближнем Востоке показывает, что позиция Вашингтона в этом вопросе не претерпела каких-либо изменений с ОК 2015 г. О какой-либо гибкости США говорить не приходится. По всей видимости, американская дипломатия исходит из того, что в результате заключения т.н. *соглашений Авраама* и курса на нормализацию отношений между арабскими государствами и Израилем оказание давления на еврейское государство больше не является первоочередным приоритетом арабской группы. Более того, расчёт американской стороны связан с тем, что созыв Конференции под эгидой ООН снимает необходимость установления новых дедлайнов в рамках обзорного процесса ДНЯО.

В то же время вопрос ЗСОМУ по-прежнему остаётся значимой частью обзорного процесса, - как и его раздражителем. Возможное решение этого политико-дипломатического тупика просматривается только за счёт фактологического упоминания ноябрьской конференции в тексте заключительного документа.

Гарантии МАГАТЭ. Обсуждение вопроса применения гарантий МАГАТЭ на Конференции будет идти в двух направлениях. Ряд государств (в первую очередь США), как и в прошлые годы, будут настаивать на том, что Дополнительный протокол является *новым стандартом* в области нераспространения ЯО. Часть



Источник: www.pircenter.org



России куда важнее второе направление, связанное с недопущением политизации системы гарантий МАГАТЭ, обеспечением недискриминационного и транспарентного характера их осуществления

же неядерных государств (в т.ч. Бразилия, Египет) будут всячески противодействовать внедрению таких упоминаний в Заключительный документ, упирая на добровольный характер присоединения к Дополнительному протоколу.

России куда важнее второе направление, связанное с недопущением политизации системы гарантий МАГАТЭ, обеспечением недискриминационного и транспарентного характера их осуществления. И хотя, как нам видится, МАГАТЭ смогло снять часть российских обеспокоенностей, деполитизированное применение гарантий – ключевой элемент усилий в укреплении режима нераспространения.

СВПД. В заключительном документе важно подчеркнуть безальтернативность СВПД и политико-дипломатических подходов к разрешению кризиса вокруг иранской ядерной программы.

AUKUS. Необходимо обеспечить, чтобы АПЛ в руках неядерных государства не стали реальной (а не просто гипотетической, как сейчас) дырой в системе гарантий и режиме нераспространения. Считаем целесообразным, чтобы в проект заключительного документа был добавлен призыв к НЯОГ, имеющим такие программы, к разработке соответствующих механизмов проверки и транспарентности совместно с МАГАТЭ и региональными органами по осуществлению гарантий. При этом «первую скрипку» в критике AUKUS, на наш взгляд, будет играть Китай, против которого и направлен этот военно-технический альянс.

СЯМ НАТО Это – серьезнейший вопрос. То, что он пока что оказывается на обочине дискуссии на обзорных конференциях – ошибка. По нашей оценке, значительное число государств незападного мира все больше и больше обеспокоено совместными ядерными миссиями Североатлантического альянса, говорят – хотя часто шепотом – о своевременности оказания политического давления на страны, участвующие в этом процессе.

Вопросы мирного использования атомной энергии в ходе конференции вызовут наименьшее число противоречий. С точки зрения российских интересов было бы важным, среди прочего, подчеркнуть неотъемлемую роль мирного атома в переходе к безуглеродной энергетике и достижении Целей устойчивого развития ООН.

Кроме того, **важно поднять тему сохраняющихся санкций США против объектов использования атомной энергии, к которым нет нареканий со стороны МАГАТЭ.** В первую очередь, речь идет о применении американского санкционного режима к АЭС Бушер и китайским усилиям по перепрофилированию реактора в Араке.

Может показаться удивительным, но в условиях отсутствия надежды на сильный заключительный документ (с чем ряд делегаций, кстати, уже тихо смирился, хотя конференция еще

не началась), целый ряд государств-членов ДНЯО сделают одной из центральных тем важность образования в области нераспространения и разоружения, передачу знаний о ДНЯО и принципах ядерного нераспространения следующему поколению.

Этот вопрос, ранее третьестепенный, теперь приоритизируют и в ЕС, и в Восточной Азии (Япония, Южная Корея). Активно говорит об этом и Г. Злаувинен. *Nonproliferation education* рассматривается многими делегациями как тот *подсластитель*, который позволит не так остро почувствовать горечь от отсутствия реальных крупных продвижений в январе 2022 г. в Нью-Йорке. Россия здесь во всеоружии, и ей есть что сказать и чем гордиться: со времени предыдущей ОК ДНЯО Россия, по сути, стала одним из главных центров глобального образования в области ядерного нераспространения, и МГИМО МИД РФ вместе с ПИР-Центром играют здесь ключевую роль.

ВЫВОДЫ

Несмотря на поддерживаемый отдельными неядерными государствами ажиотаж вокруг кризиса режима нераспространения ЯО и рубежного характера предстоящей Обзорной конференции, уместно перефразировать Марка Твена: **слухи о смерти ДНЯО несколько преувеличены**. Договор сохраняет свою действенность и как основа архитектуры международной безопасности не имеет вразумительной альтернативы.

Успехи Договора не вызывают сомнений. За более чем пятьдесят лет своего существования, он позволил качественно ограничить риски распространения ядерного оружия, *стреножил* гонку ядерных вооружений. *Большая сделка* ДНЯО в целом выполняется.

Успехи ДНЯО, впрочем, не позволяют почитать на лаврах. Обстановка в сфере международной безопасности усугубляется появлением новых видов вооружений, неурегулированностью застаревших конфликтов, нежеланием отдельных государств выстраивать международные отношения на основе принципов равной и неделимой безопасности. Годы, прошедшие с момента последней Обзорной конференции, показывают, насколько хрупки прошлые достижения в сфере контроля над вооружениями и нераспространения ЯО.

Не ожидаем от конференции каких-либо судьбоносных решений. В силу устоявшегося правила консенсуса при принятии решений, по существу, Конференция обречена действовать по принципу наименьшего общего знаменателя и заведомо неспособна сформировать идеальные решения. К тому же не забываем, что после бессрочного продления ДНЯО в 1995 году конференции носят сугубо обзорный характер. Являясь *лакмусовой*



Единственно
возможная основа
для продвижения
вперёд – это
баланс, как между
тремя столпами
ДНЯО, так и между
интересами
ядерных и
неядерных
государств

бумажной состояния дел в ядерном нераспространении, они тем не менее по определению, по самому своему статусу не могут служить чем-то судьбоносным. Уделять должное значение им стоит; но стоит и несколько снизить пафос об их критической важности для ДНЯО. Более полутора лет, которые прошли между предполагавшейся допандемийной датой ОК ДНЯО и ее новой датой в январе 2022 г., только подтверждают это. Конференцию откладывали и откладывали, казалось бы, беспрецедентно за полвека. И разве что-то рухнуло?

Россия очевидно заинтересована в успешном проведении конференции. Это не означает, однако, что для России выгоден заключительный документ любой ценой. Как уже говорилось выше, ОК должна завершиться принятием сбалансированного, реалистичного документа, отражающего все серьезные вопросы функционирования режима ядерного нераспространения: как широко разрекламированные проблемы разоружения, так и менее приметные аспекты: гарантии МАГАТЭ, экспортный контроль, ФЯБ. Россия в состоянии содействовать принятию такого документа во взаимодействии с ключевыми игроками Конференции.

Единственно возможная основа для продвижения вперед – это баланс, как между тремя столпами ДНЯО, так и между интересами ядерных и неядерных государств. Применительно к обсуждению проблематики ядерного разоружения это означает, что должна быть найдена такая формула заключительного документа, которая учитывала бы и озабоченности ЯОГ относительно обстановки безопасности и последние события в антиядерном авангарде (ДЗЯО, гуманитарная инициатива), охватывала бы все три опоры ДНЯО.

Как представляется, консенсусный заключительный документ должен переподтвердить решения всех предыдущих ОК и в целом содержать базовый набор успешной ОК: призывы к универсализации, скорейшему вступлению в силу ДВЗЯИ, разблокированию работы КР и т.д.

Заключительный документа класса *комфорт* также должен включать:

- Признание безальтернативности ДНЯО как краеугольного камня международной безопасности;
- Упоминание нового стратегического уравнения, учитывающего все факторы, влияющие на стратегическую стабильность, или аналогичной формулировки, вписывающей ядерное разоружение в более широкий контекст безопасности. Содействовать успеху в этом направлении теоретически может и презентация предварительных итогов работы американской инициативы по созданию условий для ядерного разоружения.
- Призыв к странам-участницам AUKUS по меньшей мере решить все вопросы к проекту передачи в распоряжение

неядерного государства атомных подводных лодок, поднятые международным сообществом в духе доброй воли.

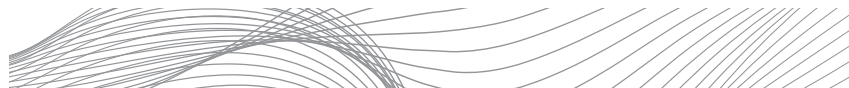
- Меры по сокращению ядерных рисков, включая обсуждение доктрин, создание каналов связи в кризисных ситуациях, с учетом произошедшего ранее переподтверждения принципа Рейгана-Горбачева.
- Ограниченное упоминание различного рода гуманитарных инициатив, присутствия лишь завуалированных отсылок к ДЗАО.

Вполне допускаем и такой сценарий, по которому к последним дням конференции государства-участники Договора будут далеки от согласия. В этом случае целесообразно заранее просчитать план Б. Поскольку ни сам Договор, ни пакет решений Конференции 1995 г. не предусматривают конкретного шаблона, по которому должен осуществляться обзор осуществления договора, при неблагоприятном сценарии следует пригласить председателя к изданию фактологического резюме дискуссий в ходе обзорной конференции. Такое резюме могли бы быть использовано в качестве отправной точки для следующего Обзорного цикла.

Сложность вышеописанных проблем не означает фатализма. Без заключительного документа можно прожить: режим нераспространения ЯО не оборвется даже при схлопывании Конференции. В конце концов, задача Конференции – не принять документ любой ценой, а рассмотреть действие договора во всех его аспектах, наметить возможные меры по его укреплению.

В интересах России, чтобы обзорная конференция завершилась на позитивной ноте. **Худой мир в обзорном процессе ДНЯО для нас лучше доброй ссоры.**

Как нам видится, в российскую позицию заложен конструктивный запас гибкости. Но аналогичную гибкость должны проявить и другие И документ, который не укрепляет, а лишь расшатывает единство участников Договора, не учитывает наши озабоченности и взгляды, точно не будет являться позитивным итогом ОК. ■



Индекс Безопасности – Научные записки

№15 (41), 2022

Владимир Орлов, Сергей Семенов

Обзорная конференция ДНЯО:
пределы возможного

Данная научная записка выпускается и распространяется ПИР-Центром в партнерстве с Российским советом по международным делам (РСМД)

Главный редактор: В.А. Орлов

Редактор: Е.Г. Чобанян

Дизайн и компьютерная верстка: Е.Г. Чобанян

В оформлении доклада используется фрагмент гравюры Альбрехта Дюрера Носорог

Использование наименования и символики журнала *Индекс Безопасности*
© Владимир Орлов

Работа над номером завершена
27 июля 2022 г.

© ПИР-Пресс, 2022



ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ

Индекс Безопасности – Научные записки – доклады, аналитические статьи, комментарии и интервью, которые отражают позиции российских и зарубежных экспертов по актуальным вызовам глобальной безопасности и политики России в этой сфере. Задача серии – дать понятный анализ проблем международной безопасности и предложить для них конкретные и реалистичные решения. Серия пришла на смену журналу *Индекс Безопасности*, издаваемому ПИР-Центром в 1994 – 2016 гг.

Авторы и редакторы серии будут рады комментариям, вопросам и предложениям, которые читатели могут направить на электронную почту inform@pircenter.org.

БУДУЩЕЕ ДНЯО И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ

Данная научная записка выполнена в рамках проекта *Будущее ДНЯО и интересы России*, которая является частью Программы *Россия и ядерное нераспространение*. Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), вступивший в силу в 1970 г., по сей день остается важнейшим элементом всей архитектуры международной безопасности. Цель данного проекта – предоставить качественную экспертную оценку данного вопроса, а также посредством организации разнообразных дискуссионных площадок способствовать более плодотворному обсуждению современных проблем режима ядерного нераспространения.

В рамках данного проекта эксперты ПИР-Центра примут участие в десятой Обзорной конференции по рассмотрению действия ДНЯО в 2022 году.