

ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ

№2 (6) | 2020

ПИР-ЦЕНТР | ТРИАЛОГ

Верификация

контроля над ядерными
вооружениями
и ядерного разоружения:
опыт, перспективы и новые идеи



Главный редактор: В.А. Орлов

Редактор: А.Ф. Зульхарнеев

Рецензент: А.А. Баклицкий

Верификация контроля над ядерными вооружениями и ядерного разоружения: опыт, перспективы и новые идеи / Ред. А.Ф. Зульхарнеев. М.: ПИР-Центр; «Триалог», 2020. – 44 с. – (Серия «Индекс Безопасности»).

Верификация – ключевой элемент и условие контроля над ядерными вооружениями и ядерного разоружения. Предметная дискуссия о будущем стратегической стабильности, ограничении гонки ядерных вооружений и перспективах ядерного разоружения не имеет смысла без учета вопросов верификации. Для того чтобы ответить на вопрос о том, как контроль должен выглядеть в будущем, ведущие российские и зарубежные эксперты анализируют опыт выполнения двусторонних соглашений СССР/России и США и международных многосторонних механизмов. Впервые российскими экспертами дается развернутая оценка подходов Международного партнерства в области проверки ядерного разоружения и других новых инициатив в этой сфере.

Текст доклада отражает исключительно взгляды авторов.

Тезисы доклада представлены авторами на международном семинаре «Верификация контроля над вооружениями и разоружения: опыт, перспективы и новые идеи», организованного ПИР-Центром, Дипломатической академией МИД России, Шведским агентством по радиационной безопасности и Международным клубом «Триалог» 23 ноября 2018 г.

Доклад подготовлен в партнерстве со Шведским агентством по радиационной безопасности

Данный текст и другие материалы можно найти на сайте: <http://pircenter.org/articles>

© ПИР-Центр, 2020

© ООО «Триалог», 2020

ОБ АВТОРАХ

БУЖИНСКИЙ Евгений Петрович – председатель Совета, ПИР-Центр; вице-президент, Российский совет по международным делам; руководитель Центра политико-военных исследований факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова

ван ДАССЕН Ларс – директор, офис международных отношений, Шведское агентство по радиационной безопасности

ЗУЛЬХАРНЕЕВ Альберт Фархатович – консультант, ПИР-Центр; научный сотрудник, Центр глобальных проблем и международных организаций, Институт актуальных международных проблем, Дипломатическая академия МИД России

МАЛОВ Андрей Юрьевич – доцент, кафедра международной и национальной безопасности, Дипломатическая академия МИД России; член Экспертного совета, ПИР-Центр

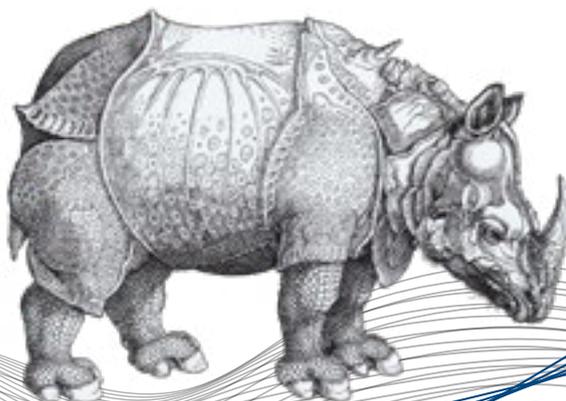
ОЗНОБИЩЕВ Сергей Константинович – заведующий сектором военно-политического анализа, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова (ИМЭМО РАН), Российская академия наук; профессор, МГИМО МИД России

ПОДВИГ Павел Леонардович – старший научный сотрудник, Институт ООН по исследованию проблем разоружения

ПШАКИН Геннадий Максимович (1942–2019) – руководитель Аналитического центра по нераспространению (Обнинск); ведущий научный сотрудник, Физико-энергетический институт им. А.И. Лейпунского; бывший инспектор по гарантиям МАГАТЭ, участник группы экспертов ООН по уничтожению ядерной оружейной программы Ирака

РЯБКОВ Сергей Алексеевич – заместитель министра иностранных дел Российской Федерации

САВЕЛЬЕВ Александр Георгиевич – главный научный сотрудник, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова (ИМЭМО РАН), Российская академия наук





Оглавление

Главное _____ 6

Александр Савельев | Как СССР и США подходили к верификации контроля над вооружениями в годы холодной войны _____ 7

В любом международном соглашении по контролю над вооружениями должна присутствовать система верификации. Но стороны такого соглашения должны полностью осознавать, что эта система является обоюдоострым оружием, в котором сочетается как определенная степень доверия, так и подозрительность. Изошренная система верификации отнюдь не свидетельствует о доверии и не базируется на доверии. Пользоваться этим «оружием» следует осмотрительно.

Сергей Ознобицев | Спасло бы Договор о РСМД сохранение механизма контроля его выполнения? _____ 10

Сохранение ДРСМД было связано не с получением достоверных свидетельств о реальном соблюдении другой стороной своих обязательств по Договору, а с чисто политическим решением обеих сторон. Только такое решение и могло дать старт процессу нормализации ситуации вокруг ДРСМД, частью которой, вполне возможно, могли бы стать и дополнительные верификационные мероприятия.

Евгений Бужинский | Будущее контроля над ядерными вооружениями и проблемы верификации _____ 15

Необходимо учитывать ряд факторов. Первый – это появление новых типов вооружений, таких как гиперзвуковые системы, и новых сфер – космоса и киберпространства, которые охватывает борьба. Второй – переосмысление подходов к контролю над вооружениями и верификации в США. Здесь само понятие верификации определяется сейчас как политическая оценка результатов глобального мониторинга, прежде всего в области нераспространения.

Евгений Бужинский, Сергей Ознобицев, Александр Савельев |
Может ли существовать система контроля над вооружениями,
опирающаяся только на национальные технические средства контроля?
Возможна ли верификация без юридически обязывающих договоров? __ 17

Если у нас нет никаких договорных обязательств, это уже не система контроля, с помощью национальных средств, это разведка. Предъявлять кому-то претензии в отсутствии договорных обязательств не представляется возможным. Система верификации и контроля без договора не бывает, верификационный механизм разрабатывается под конкретные договоры, просто так его не существует.

Ларс ван Дассен | Международное сотрудничество в сфере верификации ядерного разоружения – нужно ли оно и для чего? _____ 19

За последнее десятилетие отмечался рост масштабов международного сотрудничества по разработке систем, концепций и технологий для верификации ядерного разоружения. Зачем вообще нужно такое сотрудничество, если сам процесс ядерного разоружения остановился и перспективы его возобновления не просматриваются? Разработка новых задач, режимов, моделей, принципов и методов верификации ядерного разоружения может стимулировать и приблизить последующие переговоры в сфере разоружения и заключение соответствующих соглашений в региональном и глобальном масштабе.

Геннадий Пшакин | Достаточно ли существующих механизмов для многосторонней верификации ядерного разоружения? _____ 26

Несмотря на наличие отдельных элементов, сегодня не существует готового механизма проверки процесса ядерного разоружения, включающего контроль над утилизацией всех компонентов ядерного оружия.

Павел Подвиг | Верификация ядерного разоружения без доступа к чувствительной информации _____ 29

Осуществление мер контроля за ядерным разоружением необязательно связано с необходимостью доступа к секретной или чувствительной информации. Процесс разоружения может быть построен таким образом, чтобы контролировать отсутствие ядерного оружия и его компонентов, а также чувствительных оружейных расщепляющихся материалов.

Андрей Малов | Есть ли что полезное в «меню»? Подходы к верификации многостороннего ядерного разоружения _____ 35

Создание готовых к употреблению рецептов верификации по принципу «меню» могут стать убедительной демонстрацией того, что поставить под контроль многосторонний процесс ядерного разоружения вполне посильная задача. Однако работающая модель должна быть способной на практике учитывать весь комплекс стратегических факторов, создающих практические условия для вовлечения в ядерное разоружения всех ядерных государств.

Сергей Рябков | Россия сохраняет приверженность традиционным юридически обязывающим инструментам _____ 41

Юридически обязывающие меры дают возможность для разработки соответствующего верификационного аппарата и для согласования масштаба и модальностей будущего взаимодействия. Сегодня этот аспект особенно важен, учитывая растущее стремление неядерных государств отслеживать и верифицировать процесс ядерного разоружения

Примечания _____ 43

Аббревиатуры и сокращения _____ 44



Главное

■ Верификация – ключевой элемент контроля над вооружениями и разоружения. Статья 6 ДНЯО говорит о прекращении гонки ядерных вооружений и ядерном разоружении, а также о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем. То есть с применением надежных инструментов верификации.

■ В Договоре ОСВ-1 закреплён принцип осуществления верификации «национальными техническими средствами контроля» (НТСК). Ликвидация целой категории носителей по ДРСМД и реальное сокращение количества других носителей и боезарядов по ДСНВ-1 потребовали разработки более сложной и надёжной системы верификации. ДРСМД впервые в практике ядерного разоружения предусматривал инспекционную деятельность. Механизм контроля ДСНВ-1 включал использование НТСК, 12 видов инспекций, непрерывное наблюдение за производством мобильных МБР, обмен информацией, включая систему уведомлений и обмен телеметрией, а также показы и меры на основе сотрудничества. При подготовке ДСНВ-3 стороны, взяв за основу механизм контроля ДСНВ-1, сделали его менее затратным и более простым в осуществлении.

■ Существует опыт многостороннего контроля над ядерным нераспространением, включая прежде всего систему гарантий МАГАТЭ. В рамках не вступившего в силу ДВЗЯИ создан уникальный и беспрецедентный по масштабам верификационный механизм. Есть примеры ликвидации программ ОМУ под международным контролем. Тем не менее сегодня не существует готового механизма проверки процесса разоружения, включающего контроль над утилизацией всех компонентов ядерного оружия.

■ С 2007 года осуществляются международные проекты, нацеленные на разработку механизмов совместной деятельности ядерных и неядерных государств в вопросе верификации ядерного разоружения. Среди таких инициатив: пилотный проект по верификации, «Международное партнерство по верификации ядерного разоружения» (IPNDV), проект QUAD. Эти проекты, по мнению их авторов, помогают заполнить паузу в отсутствие реальных переговоров, служат сохранению знаний и дисциплины международного сотрудничества, укрепляют ответственность и доверие, стимулируют запуск переговоров о ядерном разоружении. Одна из основных задач разработки таких механизмов – их осуществление без доступа к чувствительной информации.

■ Проявляя готовность к диалогу, отмечая масштабность и полезность опыта этих проектов, большинство российских экспертов предостерегают от ожиданий их практической осуществимости. Этот подход предполагает, что верификационная система не может иметь универсальный вид, приложимый для всех типов соглашений. Создание механизмов верификации без учета стратегических факторов не приведет к созданию условий, необходимых для запуска процесса многостороннего ядерного разоружения.

■ Россия сохраняет приверженность традиционным юридически обязывающим инструментам – международным договорам и соглашениям. Это дает возможность для разработки соответствующего верификационного аппарата и согласования масштаба и модальностей будущего взаимодействия. Верификация является одной из наиболее сильных составляющих юридически обязывающих механизмов, и заменить ее не может никакой внешний надзор.

Как СССР и США подходили к верификации контроля над вооружениями в годы холодной войны

ВОПРОС О ВЕРИФИКАЦИИ СОГЛАШЕНИЙ ПО ОГРАНИЧЕНИЮ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ВООРУЖЕНИЙ был наиболее принципиальным для советской стороны. Проблема сохранения секретности и жесткие законы о сохранении государственной тайны не допускали даже какого-либо детального обсуждения в ходе переговоров с США данных вопросов. Высшее военное руководство СССР в лице министра обороны А.А. Гречко и главкома ВМФ С.Г. Горшкова вообще выступало против переговоров с США, считая их обманом, и дало согласие на их начало только при условии, что все их пожелания и рекомендации будут учтены в общей позиции страны. В США тоже было достаточное количество скептиков, которые не верили в возможность достижения равноправного соглашения с СССР и подозревали советскую сторону в попытке получить чувствительную информацию о состоянии стратегических сил США.

Одним из условий, выдвинутых военными, было строгое сохранение любых секретов, которые могут быть вольно или невольно выданы «вероятному противнику» в ходе таких переговоров. Исходя из этого, делегация СССР на первых переговорах по ограничению стратегических наступательных вооружений получила строгие указания от военно-политического руководства страны уклоняться даже от упоминания отдельных систем оружия, которые могут стать предметом переговоров. А директивы делегации для первого раунда предполагали, что советская сторона только выслушает предложения американцев без изложения собственной позиции. Эту позицию предполагалось выработать только по итогам начального этапа официальных контактов с США, что и было исполнено

НТСК – БЕЗ ПОМЕХ И МАСКИРОВКИ

Советские переговорщики в ходе подготовки **Договора ОСВ-1** дали ясно понять американской стороне, что их позиция в отношении верификации останется неизменной и не подлежит сколь-либо серьезной коррекции. В результате в данном документе был закреплен принцип, согласно которому верификация этого соглашения будет осуществляться «национальными техническими средствами контроля». Более того, процесс верификации должен соответствовать «общепризнанным принципам международного права». При этом для включения в это соглашение названий конкретных систем оружия СССР для них были придуманы и утверждены новые названия, отличающиеся от применяемых в вооруженных силах.

Стороны договорились о том, чтобы «не чинить помех» названным средствам контроля, то есть искусственным спутникам-шпионам, а также о том, чтобы не применять «преднамеренные средства маскировки», затрудняющие процесс верификации. Данное положение о верификации достигнутых соглашений не было пе-

Александр
Савельев

В Договоре ОСВ-1 закреплен принцип осуществления верификации «национальными техническими средствами контроля»



Ликвидация целой категории носителей и реальное сокращение количества других носителей и боезарядов потребовали разработки более сложной и надежной системы верификации, включая инспекции на местах и контроль на промышленных предприятиях

решено и в ходе последующих переговоров по Договору ОСВ-2 и практически в неизменной форме вошло в этот документ, подписанный в 1979 году. Несмотря на то что Договор ОСВ-2 не был ратифицирован США и не вступил в силу, стороны приняли на себя обязательства следовать его условиям в последующие годы.

Следует отметить, что к моменту подписания Договора ОСВ-1 стороны уже накопили примерно десятилетний опыт использования искусственных спутников Земли, которые с низких орбит имели возможность делать достаточно четкие фотоснимки, позволяющие обнаруживать шахтные пусковые установки ракет и атомные подводные лодки, находящиеся в базах, то есть во всплывом состоянии. Такие фотоснимки можно было получить только при условии хорошей безоблачной погоды над наблюдаемыми объектами. Кроме того, постоянное слежение за районами дислокации стратегических ядерных сил в то время было невозможно в силу технического несовершенства средств космической разведки. Но все же это было лучше, чем ничего. Тем более что договоренность «не чинить помех» этим разведывательным средствам в определенной степени давала гарантии от использования сторонами противоспутникового оружия, которое также получило развитие в обеих странах.

В целом принятый на первых этапах переговоров подход к проверке соблюдения достигнутых соглашений по ограничению вооружений характеризовал высокую степень недоверия между сторонами, которые подозревали, что такие переговоры могут использоваться для получения чувствительной информации о состоянии стратегических сил «вероятного противника».

ДОВЕРЯЙ? ПРОВЕРЯЙ!

Подходы к проблеме верификации резко изменились в середине 1980-х годов. Этому способствовали два фактора. Во-первых, политическая позиция нового руководства СССР, поверившего в реальность идеи полного ядерного разоружения. При этом М.С. Горбачев положительно воспринял предложение Рональда Рейгана, выраженное в афоризме «доверяй, но проверяй». Во-вторых, для сторон стало абсолютно ясно, что уверенность в осуществлении полной ликвидации целых категорий систем оружия (Договор о РСМД 1987 года), а также в реальном сокращении количества ядерных боезарядов на отдельных типах носителей (МБР, БРПЛ, ТБ) не может быть достигнута без самой надежной системы контроля. Национальные технические средства с такой задачей справиться не могли. Именно поэтому Договор о РСМД предусматривал достаточно сложную систему верификации. Она включала в себя наряду с прочим инспекции на местах и постоянную систему контроля на промышленных предприятиях.

Еще более сложная система проверки выполнения договорных обязательств была предусмотрена в **Договоре СНВ-1** 1991 года. Наряду с другими мерами контроля предусматривалось 12 основных типов инспекций. Само перечисление документов и их разделов, связанных с вопросами контроля, занимало несколько страниц. Такой подход был вызван тем обстоятельством, что обязательства сторон по данному Договору были более сложными, чем по Договору о РСМД. Последний предполагал полную ликвидацию двух категорий вооружений – ракет средней и меньшей дальности. Договор СНВ-1 предусматривал глубокие сокращения стратегических вооружений сторон, что требовало не только контроля над ликвидацией «излишков» ядерного оружия, но и

количества средств, остающихся на вооружении. Контролю при этом подлежали уже не две категории вооружений, а гораздо большее их количество, включая наземные (стационарные и мобильные), воздушные и морские стратегические системы.

Выработанная в ходе переговоров и зафиксированная в Договоре СНВ-1 система верификации практически без изменений должна была применяться и в последующем **Договоре СНВ-2** 1993 года, что и было зафиксировано в данном документе. Но этот договор так и не вступил в силу.

Принятие СССР и США новой системы верификации заключенных соглашений по контролю над ядерными вооружениями в большинстве случаев оценивалось как факт растущего доверия между сторонами. Действительно, до этого, при прошлом военно-политическом руководстве сторон, было невозможно представить, чтобы иностранные инспекторы периодически посещали особо секретные объекты не только по приглашению принимающей стороны, но и «по подозрению» в возможном нарушении достигнутого соглашения. При этом они могли пользоваться привезенной технической аппаратурой и беспрепятственно, пользуясь дипломатическим иммунитетом, увозить полученную информацию домой для тщательного анализа.

На мой взгляд, столь изощренная система верификации, которая полностью исключает даже малейшее нарушение выработанного соглашения отнюдь не свидетельствует о доверии и не базируется на доверии. Напротив, в ее основе лежат исключительно подтвержденные инспекциями данные о том, что соглашение не нарушается даже в минимальной степени. О доверии при этом речь совсем не идет.

Более того, такая всеобъемлющая и детализированная система верификации несет в себе определенную угрозу возможного роста подозрительности и конфронтации между участниками соглашения. Ведь выявление даже незначительного отклонения от той или иной установленной процедуры выполнения договора (например, процедуры ликвидации конкретной системы оружия) однозначно фиксируется как его «нарушение». Со временем таких «нарушений» может накопиться достаточно много, что, в свою очередь, ведет к ослаблению самого договора. Стороны получают возможность в случае обострения отношений между ними заявлять о «неоднократных» нарушениях достигнутых соглашений. Все это может иметь самые негативные последствия не только для каждого конкретного договора, но и для всей системы контроля над вооружениями в целом.

В таком случае обыкновенный здравый смысл уже перестает играть роль сдерживающего фактора при принятии соответствующих политических решений по вопросам безопасности. Например, вопрос о том, какие военные преимущества подозреваемая сторона может реально получить в результате такого «нарушения», мнимого или реального, перед политическим и военным руководством страны уже не стоит. Верх могут взять эмоции и желание наказать партнера по договору. Последствия подобных необдуманных шагов могут быть самыми печальными, что мы наблюдали в случае с разрушением Договора о РСМД.

Естественно, в любом международном соглашении по контролю над вооружениями должна присутствовать система верификации в той или иной форме. Но стороны такого соглашения должны полностью осознавать, что эта система является обоюдоострым оружием, в котором сочетается как определенная степень доверия, так и подозрительность. Пользоваться этим «оружием» следует осмотрительно. ■

Изоощренная система верификации не базируется на доверии. Стороны получают возможность в случае обострения отношений между ними заявлять о «неоднократных» нарушениях, что ведет к ослаблению самого договора



Спасло бы Договор о РСМД сохранение механизма контроля его выполнения?

Сергей
Ознобищев

ВОЗНИКНОВЕНИЕ ПРЕТЕНЗИЙ В СВЯЗИ С СОБЛЮДЕНИЕМ ДОГОВОРЕННОСТЕЙ в области сокращения и ликвидации вооружений не является чем-то из ряда вон выходящим. Другое дело, что специфика нынешней политической ситуации, конфронтационный характер отношений России и стран Запада, США в первую очередь, не позволяют своевременно снимать эти противоречия.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВОЛЯ – КЛЮЧ К УСПЕХУ

Попытки получения потенциальных односторонних преимуществ, в том числе за счет ослабления средств верификации, всегда были частью переговорного процесса.

В позднесоветские времена вокруг вопросов верификации разгорались серьезные баталии. Достаточно остро ставился вопрос о целесообразности включения в Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) элементов верификации с помощью космических технических средств. Существенно продвинул процесс включения в Договор верификационного блока приезд осенью 1990 года в Вену «посланца Москвы» – начальника Договорно-правового управления Генерального штаба Вооруженных сил СССР генерал-полковника Н.Ф. Червова. Его разговор «по душам» с отдельными членами советской делегации позволил ускорить выработку соглашения.

Это была не просто корректировка заключительной части договорного процесса со стороны высокопоставленного военного. Для переговорщиков было очевидно, что Н.Ф. Червов доводит до них не свое экспертное мнение, а озвучивает политическую позицию центра в отношении необходимости включения в соглашение максимально полного верификационного набора.

В этом немаловажном эпизоде заложен серьезный системный элемент – ясно выраженная и настойчиво продвигаемая политическая воля является ключевым элементом эффективности и успешности всего переговорного процесса. Классическим примером этого является начало всей истории контроля над обычными вооруженными силами в Европе (КОВЕ). В условиях отсутствия политического сигнала – ясно выраженной решимости столиц на протяжении 16 лет с 1973 по 1989 год – безуспешно шли переговоры по вооруженным силам и вооружениям в Центральной Европе, но как только эта политическая воля была ясно артикулирована, выработка сложнейшего ДОВСЕ была начата и завершена за полтора года – в 1989–1990 годах.

Следует отметить, что ко времени заключения ДОВСЕ уже практически сложилась «верификационная триада», состоящая из: 1) системы взаимных уведомлений, включая обмен телеметрической информацией; 2) создания механизма инспекций; 3) использования национальных технических средств контроля с кодификацией прин-

ципа «не чинить помех» таким средствам, что фиксировалось в положениях договоренностей. Этот принцип позволял использовать космические средства для контроля и предполагал «выставление под открытым небом» техники и «открытие защитных крыш шахт».

В свою очередь, отсутствие адекватных средств мер проверки, безусловно, с течением времени может способствовать расшатыванию всей конструкции соглашения. Но, как наглядно показывает история переговоров, не эта, фактически сугубо техническая, сторона является определяющей.

ЕДИНСТВЕННО ВОЗМОЖНЫЙ ВЫХОД. ЕЩЕ РАЗ О ЗНАЧЕНИИ ДРСМД

На протяжении многих лет в России на разных уровнях вне контекста дискуссии о нарушениях американской стороной условий соглашения в значительной части экспертного сообщества и в общественном сознании распространялось клише, что ДРСМД – это «предательский договор». Одной из причин в поддержку этого довода называлось то, что Москва сократила гораздо большее число ракет по Договору: всего с нашей стороны было уничтожено 1846 ракетных комплексов, а с американской стороны – на тысячу меньше. Ответ на эту загадку прост – наша страна к моменту начала сокращений имела больше ракет соответствующего класса – поэтому и переход к полному нулю предполагал для нас больший объем сокращений.

Не следует забывать, что для нас в начале 1980-х годов развернутые в Европе американские РСД, к тому же с коротким подлетным временем, представляли стратегическую угрозу, многократно увеличивая соответствующий потенциал США. При этом военно-технические средства того времени не позволяли СССР создать вне рамок баланса стратегических ядерных вооружений адекватную угрозу в отношении американского континента.

Сделанные в то время советской стороной заявления, что в ответ на размещение в Европе американских оперативно-тактических ядерных ракет «Першинг-II» СССР принял решение приблизить районы боевого патрулирования своих ПЛАРБ к берегам США, большого впечатления на Вашингтон не производили. Военные понимали, что в этих районах советские ПЛАРБ, одновременное количество которых на боевом дежурстве и так было невелико, будут находиться практически под полным контролем американских средств противолодочной обороны. Так что создание «баланса угроз» в отношении США не получалось.

У политиков и военачальников того времени хватило мудрости и решительности, чтобы остановить дальнейшее взвинчивание крайне опасного ядерного противостояния в Европе, где уже в начале 1980-х годов были размещены сотни ядерных ракет. Профессионал высочайшего класса – главком РВСН, заместитель министра обороны СССР генерал армии Ю.П. Максимов уверенно указывал на единственно возможный выход из создавшейся тогда, гораздо более напряженной, чем сейчас, ситуации. В одном из своих интервью он подчеркивал: «Выход только один – сесть за стол переговоров, не добиваясь при этом одностороннего превосходства»¹.

Пойдя на вариант полной ликвидации целого класса вооружений, наша страна качественно повысила свой уровень безопасности. В советско-американском контексте была полностью снята



односторонняя ядерная угроза в наш адрес, которая к тому же имела и существенную новую составляющую, поскольку ракеты «Першинг-II» были приспособлены для борьбы с хорошо защищенными и заглубленными целями. Ясно, что обвинения «в предательстве» авторов ДРСМД никак не могут быть увязаны с возможностью или невозможностью осуществления процесса уверенной проверки условий выполнения Договора сторонами.

Получил хождение и другой аргумент, который также не имеет никакого отношения к реальным возможностям и состоянию верификации Договора, – об угрозах отечественной военной безопасности в связи с наличием у окружающих нас стран ракет средней дальности, которые России было запрещено иметь по условиям Договора.

Да, действительно, у Китая, Индии, Пакистана, Израиля и Ирана подобные ракеты имеются в разном количестве. Однако, во-первых, ни с одной из этих стран мы не находимся в конфронтационных отношениях и, более того, с некоторыми из них пребываем в исключительно дружеских отношениях и в состоянии «стратегического партнерства». И, во-вторых, ставить перед собой цель сравняться со всеми окружающими нас странами по всем видам имеющихся у них вооружений абсолютно нереально.

МЕХАНИЗМЫ БЫЛИ, НЕ БЫЛО РЕШЕНИЙ

Если предположить, что в контексте режима Договора о РСМД продолжала бы действовать система верификации, то дало бы это возможность избежать кризиса и сохранить Договор? Ответ может быть таким: да, шансы преодоления разногласий были бы выше, но в нынешней политической ситуации от серьезного кризиса это не спасло бы.

Следует напомнить, что юридически все верификационные процедуры в рамках ДРСМД были закончены через 13 лет после вступления его в силу, то есть в 2001 году. Но, строго говоря, и после

КОНТЕКСТ: ВЕРИФИКАЦИЯ ДОГОВОРА О РСМД

В целях контроля за соблюдением Договора о РСМД впервые в практике ядерного разоружения получила юридическое оформление инспекционная деятельность. Так, Россия и США имели право проводить в течение 13 лет с момента вступления в силу Договора инспекции как в пределах территории друг друга, так и в пределах территорий стран размещения ракет. Предусматривались инспекции на постоянной основе на объектах по производству ракет — Воткинском машиностроительном заводе СССР и заводе No 1 «Геркулес» в г. Магна штата Юта, США. За годы действия Договора были проведены 442 инспекции со стороны СССР (России) и 774 инспекции со стороны США. Общая численность специалистов, задействованных в инспекционной работе по Договору о РСМД, составила около 7 тысяч человек со стороны СССР (России) и 13 тысяч – со стороны США.

В связи с завершением 31 мая 2001 года инспекционной деятельности по Договору о РСМД далее, до прекращения действия договора, контроль за его соблюдением осуществлялся только с использованием национальных технических средств контроля. Реализация Договора о РСМД потребовала создания специальных организационных структур, не имевших аналогов ранее. В СССР и США были сформированы национальные центры по уменьшению ядерной опасности, на которые был возложен обмен информацией по Договору о РСМД, а в последующем и по другим договорам.

См. подробнее: Антонов А.И. Контроль над вооружениями: история, состояние, перспективы. М.: РОССПЭН, ПИР-Центр, 2012. С. 26.– 30; Контроль над вооружениями и военной деятельностью: Справочник. М.: ПИР-Центр, 2001. С. 45 – 60.

этого не было принципиальных препятствий для задействования предусмотренного ДРСМД механизма Специальной контрольной комиссии, которая предназначена не только для «разрешения вопросов, относящихся к выполнению принятых обязательств», но и для «согласования мер, которые могут быть необходимы для повышения жизнеспособности и эффективности настоящего Договора»². Основная сложность состояла в том, что решение о проведении каких-либо дополнительных верификационных мер вне времени, отведенного на реализацию Договора, вопрос исключительно доброй воли, то есть предполагает необходимость принятия специального политического решения на этот счет.

В действительности же оказалось, что в условиях резкого обострения российско-американских отношений верификация ДРСМД не могла быть просто так ревитализирована именно в силу политических обстоятельств. Даже если бы верификационная система снова заработала как организационно-техническая процедура, она не освободила бы стороны от взаимных претензий, которые мультиплицирует сама политическая ситуация.

Подтверждением тому является пример выполнения Договора СНВ-3. В рамках выполнения условия соглашения СНВ ежегодно проводилось «до 18 взаимных инспекций на местах в наземных, морских и авиационных базах ядерных триад сторон» с передачей «друг другу до 42 уведомлений по динамике объектов стратегических ядерных сил»³.

Однако это совершенно не помешало России выступить с претензиями, что объявленный США «выход на установленные Договором показатели» достигнут «не только благодаря реальным сокращениям вооружений, но и за счет переоборудования части пусковых установок БРПЛ “Трайдент-II” и тяжелых бомбардировщиков В-52Н, осуществленного таким образом, что российская сторона не может подтвердить приведение этих СНВ в состояние, непригодное для использования БРПЛ и ядерного вооружения тяжелых бомбардировщиков, как это предусмотрено п.3 раздела I главы 3 Протокола к Договору, а также за счет произвольной переквалификации шахтных пусковых установок, предназначенных для обучения, в не предусмотренную Договором категорию “учебных шахт”»⁴.

Означает ли это, что вся описанная выше близкая к «идиллической» ситуация с проверкой соглашения оказалась несостоятельной? Или все же в очередной раз сработал политический фактор, когда каждая из сторон пытается найти и держать на всякий случай определенное количество козырей для торга, с тем чтобы получить для себя более выгодные позиции в военно-политическом диалоге.

Анализ показывает, что претензии по ДРСМД возникли достаточно давно и они, хотя и имели под собой материальную основу, все же эскалировали обособленно от состояния процесса верификации соглашения, подчиняясь собственной логике – разрастаясь практически прямо пропорционально ухудшению отношений Москвы и Вашингтона.

В связи с этим под сомнение начала ставиться сама целесообразность любых договоренностей с США.

Насколько серьезны были взаимные претензии Москвы и Вашингтона по РСМД? Нет никакого смысла в n-й раз повторять вза-

Инспекционная деятельность по ДРСМД была завершена в мае 2001 года. Решение о проведении дополнительных верификационных мер после этого срока оставалось вопросом доброй воли сторон



имные обвинения на этот счет – и они, и контраргументы сторон хорошо известны. Вместо обмена обвинениями сторонам давно следовало бы вступить в субстантивный диалог и совместно выработать дополнительные меры проверки, чтобы устранить взаимные подозрения. Препятствия на этом пути были и остаются чисто политическими, а не переговорными и техническими.

При наличии доброй воли все проблемы соблюдения Договора можно было бы решить достаточно быстро – в рамках Специальной контрольной комиссии, специально созданной в соответствии с XIII статьей Договора. Возможно, предварительно по всем претензиям могла бы поработать совместная российско-американская группа экспертов.

Для начала такой работы нужно было совсем немного – политический сигнал. Но он своевременно так и не поступил.

Те, кто имел возможность наблюдать переговорный процесс «вблизи», согласятся, что в истории переговоров по контролю над вооружениями достаточно оперативно решались и куда более сложные разногласия. Неслучайно еще в начале 2018 года «крестный отец» Договора СНВ-3 – нынешний посол в США А.И. Антонов подчеркивал, что Россия и США в состоянии урегулировать взаимные претензии, относящиеся к выполнению Договора о РСМД, но лишь «не стоит обсуждать эти проблемы через средства массовой информации»⁵.

Однако практика последнего времени наглядно демонстрирует, что у двустороннего российско-американского диалога вообще и по этому вопросу в частности имеется системный изъян, не позволяющий ему приносить результаты. Этот диалог виртуален, в основном ведется путем односторонних заявлений и деклараций и, как метко выразился министр иностранных дел России С.В. Лавров, носит «мегафонный характер».

К тому же диалог ведется в разных плоскостях, поскольку стороны, как правило, по-разному воспринимают сигналы, исходящие друг от друга. Так, по итогам заседания Североатлантического совета на уровне министров иностранных дел (декабрь 2018 года) в адрес России был сделан призыв «незамедлительно вернуться к полному и поддающемуся проверке соблюдению» ДРСМД⁶. Со своей стороны госсекретарь США М. Помпео на пресс-конференции после саммита в Брюсселе заявил, что «если Россия в течение 60 дней не вернется к его [РСМД – авт.] полному исполнению, то США остановят выполнение своих обязательств по Договору»⁷.

И если на Западе это решение расценили как «шанс» для открывающихся возможностей урегулирования разногласий, то российские официальные источники и абсолютное большинство политиков и экспертов отнеслись к призыву НАТО как к «ультиматуму»⁸. Реакция российской стороны в виде обращения министра обороны России С.К. Шойгу к своему американскому коллеге «провести обсуждение имеющихся у обеих стран разногласий в отношении условий соблюдения Договора о ракетах средней и меньшей дальности» не была адекватно воспринята американской стороной⁹.

Этот эпизод еще раз доказывает, что сохранение Договора, было связано не с получением достоверных свидетельств о реальном соблюдении другой стороной своих обязательств по Договору, а с чисто политическим решением обеих сторон. Только такое решение и могло дать старт процессу нормализации ситуации вокруг ДРСМД, частью которой, вполне возможно, могли бы стать и дополнительные верификационные мероприятия. ■

Будущее контроля над ядерными вооружениями и проблемы верификации

ДОГОВОР СНВ-1 1991 ГОДА предусматривал беспрецедентную по глубине и охвату систему контроля его выполнения. Механизм контроля включал использование национальных технических средств контроля, 12 видов инспекций, непрерывное наблюдение за производством мобильных МБР, обмен информацией, включая систему уведомлений и обмен телеметрической информацией, а также показы и меры на основе сотрудничества¹⁰. При подготовке Договора СНВ-3 стороны условились взять за основу механизм контроля Договора СНВ-1, но сделать его менее затратным и более простым в осуществлении. Количество типов инспекций сократили до двух. Инспекции первого типа с наиболее интрузивным режимом проводятся на объектах, где могут находиться развернутые средства СНВ. Инспекции второго типа имеют более упрощенную схему и проводятся на объектах, где находятся только неразвернутые средства СНВ. Американская сторона предлагала большее количество видов инспекций, более того, стремилась продолжить мониторинг производства МБР. Для России последнее было неприемлемо. Проблем в ходе переговоров было немало, тем не менее компромиссы были достигнуты¹¹.

Евгений
Бужинский

НОВЫЕ ТИПЫ ВООРУЖЕНИЙ

При рассмотрении вопроса о будущем механизмов верификации контроля над вооружениями необходимо учитывать ряд факторов. Это появление новых типов вооружений. Уже есть гиперзвуковые системы и другие новые типы вооружений, которые необходимо учитывать при разработке будущих договоренностей. Нужно учитывать, что борьба намечается и в новых сферах, а именно в киберпространстве и космосе. Заключение договора по типу Договора СНВ-3 вряд ли возможно хотя бы потому, что российская позиция состоит в том, что должны учитываться проблемы противоракетной обороны и размещения оружия в космосе, а американская – во включении в договор нестратегического ядерного оружия. То есть речь идет совсем о другом договоре.

К ГЛОБАЛЬНОМУ МОНИТОРИНГУ И ОДНОСТОРОННЕМУ КОНТРОЛЮ – ФОРМИРОВАНИЕ НОВЫХ ПОДХОДОВ В США

В США идет переосмысление походов контролю над вооружениями и верификации. Начался это процесс при администрации Барака Обамы и получил логическое продолжение, в целом негативное, при нынешней администрации.



Новые подходы
в США: глобальный
мониторинг
в силу нарастания
вертикального
и горизонтального
распространения,
совершенствование
инструментов
мониторинга,
многосторонние
обязательства,
принятие
односторонних
мер в отношении
нарушителей

Само понятие «верификация» было определено как политическая оценка результатов мониторинга соблюдения существующих договоренностей, что в общем-то правильно. А в будущем вследствие отсутствия юридически обязывающих документов в области контроля над вооружениями, в том числе и ядерными, основной упор будет сделан именно на мониторинге процесса нераспространения. Американцы приходят к выводу, что жесткий контроль над вооружениями, в том числе ядерными, отмирает и будущее все-таки за контролем и мониторингом процесса нераспространения ядерного оружия. Сторонники этих подходов исходят из того, что США столкнутся с процессом как вертикального распространения, то есть увеличения возможностей ядерных государств по применению ядерного оружия, так и горизонтального распространения – увеличения количества стран – обладателей ядерного оружия.

Мониторинг таких процессов становится все более технически сложным, а именно: происходит увеличение количества средств доставки, различных типов самолетов, ракет различных дальностей, подводных и надводных носителей, а также мест производства и складирования расщепляющихся материалов. Основной задачей будущего является мониторинг производства и хранения компонентов ядерных боеприпасов и боеприпасов в условиях ограниченного физического доступа к ним. Осложняющий фактор мониторинга, считают американцы, это постоянный рост числа кибератак на средства мониторинга.

Мониторинг должен быть всеобъемлющим в силу всеобъемлющего же характера разработки и производства ядерного оружия и средств его доставки. Поэтому договорные обязательства должны быть тоже глобальными, многосторонними, а не ограничиваться двумя, пусть и крупными, обладателями ядерного оружия. То есть уже четыре-пять лет назад были заложены основы нынешних американских претензий к ДРСМД: Договор заключен двумя странами, хотя обладателей ракет средней дальности насчитывается значительно больше.

Основной проблемой в таком контексте является постоянно возрастающая угроза распространения. Что предлагается делать и как?

Что делать – создавать кооперативные режимы и разрабатывать односторонние меры против их нарушителей, надо полагать, санкционные. Как делать – рассматривать проблему глобально, совершенствовать способы и средства мониторинга, постоянно адаптировать способы и средства мониторинга к возникающим угрозам, прежде всего исходящим из киберпространства.

Эти оценки стали появляться при прежней администрации, но успешно реализуются нынешней администрацией Дональда Трампа. В отсутствие юридически обязывающих инструментов жесткого контроля над вооружениями, которые мы имеем сейчас, контроль действительно будет ограничен мониторингом соблюдения режима нераспространения ядерного оружия.

Данные подходы, конечно, имеют право на существование. Однако, без жесткого контроля над ядерными вооружениями обойтись будет все же трудно. Национальные технические средства контроля не могут компенсировать отсутствие существующих режимов обмена информацией, включая телеметрическую, и инспекций на местах.

Отсутствие полной и достоверной информации о состоянии ядерных сил России и Китая рано или поздно вынудит американцев вернуться к выработке нового соглашения в области контроля за СНВ на новом качественном уровне, ибо в противном случае новая гонка ядерных вооружений неминуема. Правда она, скорее всего, будет осуществляться не в форме простого количественного наращивания ядерных боезарядов и их носителей, а пойдет в направлении разработки новых видов вооружений, то есть качественного совершенствования ядерных потенциалов. ■

Может ли существовать система контроля над вооружениями, опирающаяся только на национальные технические средства контроля?

АЛЕКСАНДР САВЕЛЬЕВ

– Такая система уже использовалась для верификации Договора ОСВ-1. В будущем, думаю, нет. Накопленный опыт сам заставит нас в той или иной форме применять уже более изощренную систему проверки и верификации, хотя чисто теоретически, почему бы и нет, учитывая, что национальные технические средства контроля сейчас гораздо более развиты, чем в 1960–1970-е годы.

СЕРГЕЙ ОЗНОБИЩЕВ

– Я не считаю, что такая система будет вообще называться системой контроля над вооружениями, на мой взгляд, она будет мультиплицировать взаимную подозрительность. Спутники будут видеть что-то, и не всегда будет понятно, что. Будут различные трактовки, а следовательно, претензии. Соответственно, планирование будет строиться по худшему сценарию.

ЕВГЕНИЙ БУЖИНСКИЙ

– Во-первых, если мы говорим о системе контроля с помощью национальных технических средств, предполагается, что между участниками процесса есть какие-то договорные обязательства. Если у нас нет никаких договорных обязательств, это уже не система контроля с помощью национальных средств, это разведка. Предъявлять кому-то претензии в отсутствие договорных обязательств не представляется возможным, просто можно вести разведку и делать соответствующие выводы. Во-вторых, развитой системой космической разведки обладают только США, Россия, ее пытается создать Китай, но остальные страны такими системами не обладают. В-третьих, даже современными техническими средствами контроля все увидеть невозможно.



Возможна ли верификация без юридически обязывающих договоров, а при наличии только политических договоренностей, ведь есть примеры СВПД и Венского документа?

АЛЕКСАНДР САВЕЛЬЕВ

– Системы верификации и контроля без договора не бывает, на мой взгляд, верификационный механизм разрабатывается под конкретные договоры, просто так его не существует. В целом чем больше доверия между странами в политическом плане существует, тем меньше контроля им нужно.

ЕВГЕНИЙ БУЖИНСКИЙ

– Разницу между юридически и политически обязывающим, конечно, мне вряд ли стоит разъяснять. Политические обязательства – это обязательства данной администрации и не более. Я в свое время, после заключения Московского договора 2002 года, вел с американцами консультации по проблеме ПРО и СНВ. Так вот первое, что мне сказал мой визави, когда я упомянул, что-то про Клинтона: «Забудьте о Клинтоне». Я говорю: «А как же преемственность?» Ответ был: «Никакой преемственности, у нынешней администрации совершенно другая повестка дня». Политические обязательства очень зыбкие.

Что касается СВПД, например, то это не политическое обязательство, это многостороннее соглашение, закрепленное резолюцией Совета Безопасности ООН. И тем не менее нынешняя американская администрация сказала: «нам все равно», «нам не нравится». Венский документ – хороший пример. У нас есть пример такой же – Соглашение о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы 1997 года между Китаем, с одной стороны, и Российской Федерацией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном (совместная сторона), с другой. Почему они работают? Потому что это многосторонние документы, а вот на двухсторонней основе вряд ли это получится.

Международное сотрудничество в сфере верификации ядерного разоружения – нужно ли оно и для чего?

ЗА ПОСЛЕДНЕЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ ОТМЕЧАЛСЯ РОСТ масштабов международного сотрудничества по разработке систем, концепций и технологий для верификации ядерного разоружения. Многие могут задать вопрос, зачем вообще нужно такое сотрудничество, если сам процесс ядерного разоружения остановился и перспективы его возобновления не просматриваются. Наоборот, наблюдается противоположная тенденция отхода от контроля над вооружениями. США и Россия заявили о разрыве ДРСМД, высказываются также сомнения в необходимости сохранения Договора СНВ-3. Кроме того, в нынешнем международном климате у большинства обладателей ядерного оружия растут уверенность и готовность открыто заявлять о политической, стратегической и военной пользе своих арсеналов, а также о статусе и «ответственности», которые им придает обладание ядерным оружием.

Тем не менее многие приводят и аргументы противоположной направленности. Быстро нарастает и количество, и масштаб новых инициатив по разработке мер верификации ядерного разоружения. В них участвуют все больше государств; уверенно накапливаются знания и опыт, предлагаются все новые и новые концепции. В данной статье рассматривается возникновение и развитие некоторых подобных инициатив; анализируется также вопрос о том, почему и каким образом эти инициативы могут послужить более широкой цели ядерного разоружения.

Ларс
ван Дассен¹²

СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ВОПРОСУ ВЕРИФИКАЦИИ ЯДЕРНОГО РАЗОРУЖЕНИЯ

Режим верификации является неотъемлемой частью любого успешного договора о контроле над вооружениями. Примерами соглашений, в которые не был инкорпорирован верификационный механизм, являются Конвенция о запрещении биологического оружия 1972 года; Договор об ограничении подземных испытаний ядерного оружия 1974 года, по которому США и СССР запрещено проведение испытаний мощностью более 150 килотонн; а также подписанный в Москве Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов 2002 года. В силу отсутствия верификационных механизмов нет прочной международной уверенности в соблюдении договорных обязательств участниками всех этих соглашений.

Примером противоположного характера стал **Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) 1996 года.**



Возможность заключения ДВЗЯИ сложилась благодаря тому, что принципы и механизмы верификации выполнения его положений были выработаны заранее

Над верификационными мерами для данного договора работа велась задолго до начала самих переговоров и подписания Договора. Многие вполне резонно полагают, что возможность заключения ДВЗЯИ сложилась именно благодаря тому, что принципы и механизмы верификации выполнения его положений были выработаны заранее.

ДВЗЯИ служит источником вдохновения для государств и организаций, которые в настоящее время участвуют в международном сотрудничестве по вопросу верификации ядерного разоружения. И хотя сам по себе ДВЗЯИ не является договором о разоружении в строгом смысле этого слова, он остается отличным примером важности и нужности работы над мерами верификации в качестве подготовки к последующим переговорам и заключению договора о разоружении.

С 1960-х годов в том числе США и Великобритания ведут работу над вопросами верификации разоружения. В последние несколько лет, особенно начиная с 2007 года, в рамках **двусторонней инициативы ведется сотрудничество между Великобританией и Норвегией** с целью определить возможности для совместной работы между ядерными и неядерными государствами в вопросе верификации ядерного разоружения. В 2012 году «Инициатива по сокращению ядерной угрозы» (NTI), неправительственная организация со штаб-квартирой в США, запустила широкомасштабный **Пилотный проект по верификации** (Verification Pilot Project), в рамках которого изучались возможности для достижения глобального ядерного разоружения. Эта работа носила концептуальный характер, она велась в составе рабочих групп исследователями и официальными лицами из целого ряда стран. Ее результаты были представлены в ходе сессии подготовительного комитета Конференции по рассмотрению действия ДНЯО в 2014 году и на самой конференции в 2015 году. Это исследование и его выводы носят весьма детальный характер и заслуживают отдельного анализа. Вкратце выводы таковы: глобальное ядерное разоружение не является невозможным, однако оно потребует самого глубокого сотрудничества между ядерными державами, а также участия других государств в верификации прошлой и нынешней деятельности в отношении как существующих запасов ядерного оружия, так и всего производства соответствующих расщепляющихся материалов.

Примерно через полтора года после запуска этого проекта, в январе 2013 года, Государственный департамент США объявил о своем намерении использовать процедуры и цели проекта в качестве модели для сотрудничества с другими государствами. Такое сотрудничество началось в марте 2015 года, когда по инициативе Госдепартамента было создано **Международное партнерство по верификации ядерного разоружения** (International Partnership for Nuclear Disarmament Verification, IPNDV). Сегодня в работе этого проекта принимают участие более 30 государств. За первые четыре с половиной года работы им удалось разработать последовательные этапы разоружения для каждого конкретного вида вооружений. Также ведется глубокое изучение вызовов в сфере верификации и инспекций на различных этапах процесса разоружения, начиная с ограничения арсеналов боеголовок и заканчивая полным уничтожением всех запасов на финальных этапах. Кроме того, участники проекта рассматривают вопросы технологий, оборудования и взаимодействия в процессе инспекций и подачи деклараций. В ходе следующей фазы проекта, начиная с 2020 года, участники проекта IPNDV собираются заниматься непосредственным тестированием своих наработок, и поэтому в следующие несколько лет акцент будет смещаться на проведении тренировок.

Кроме того, в 2015 году **Великобритания, США, Норвегия и Швеция создали проект по верификации ядерного разоружения под названием QUAD**. Задачей проекта стало проведение практических тренировок в сфере верификации разоружения. В ходе периода широкого и детального планирования участники разработали упражнение для проверки ранних этапов процесса разоружения, а также различные принципы, методы и технологии, которые могут быть применены. В октябре 2017 года было проведено учение LETTERPRESS на бывшей базе английских ВВС в Хоннингтоне, графство Восточная Англия. В последующем проводилась оценка результатов учения, которую используют для подготовки следующей тренировки, предварительно запланированной на 2023 или 2024 год.

ПОЧЕМУ ЯДЕРНОЕ РАЗОРУЖЕНИЕ НЕОБХОДИМО И ЖЕЛАТЕЛЬНО?

Процессы ядерного разоружения и его верификации тесно взаимосвязаны. Сложно представить себе верификационный механизм, который на определенном этапе не был бы связан с параллельными или последующими договоренностями в сфере разоружения. Аналогичным образом ни одна договоренность в сфере разоружения не будет заслуживать доверия без верификационных мер.

Однако начать необходимо с первопричин разоружения – ответить на вопрос о том, почему к разоружению вообще следует стремиться. Аргументы в пользу необходимости разоружения можно разделить на четыре категории: (а) юридические аргументы, основанные на международном праве; (б) политические аргументы, основанные на последствиях обладания ядерным оружием в сфере безопасности; (в) политико-экономические аргументы; (г) комбинация всех вышеперечисленных аргументов с точки зрения справедливости в международной политике. Ниже предлагается краткое описание этих четырех групп аргументов, не претендующее на исчерпывающий характер.

Первая причина, по которой следует добиваться ядерного разоружения, основана на международном праве. Статья VI ДНЯО содержит следующее требование: «Каждый Участник настоящего Договора обязуется в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению, а также о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем». Это очень краткая и четкая формулировка, учитывающая всю сложность самого вопроса. В ней не делается попыток выхолащивания или затуманивания поставленной цели. Однако отсутствие каких-либо временных рамок и ключевых этапов на пути к разоружению делает очевидным, что относительно времени и места достижения этой цели ничего конкретного сказать нельзя.

Часто также забывают, что в статье III, пункте В.1 устава МАГАТЭ говорится о «содействии установлению обусловленного гарантиями разоружения во всем мире». Чтобы МАГАТЭ могло выполнить эту задачу, основную работу должны проделать его члены, поскольку именно они являются обладателями ядерных арсеналов. Но даже для этого положения какие-то конкретные временные



рамки не оговорены, и речь идет о разоружении в целом, а не конкретно о ядерном разоружении. В качестве контраргумента можно сказать, что ядерное разоружение является составным элементом понятия «всемирное разоружение». Поэтому очевидно, что международное сообщество и все государства, которые являются членами ДНЯО и МАГАТЭ, взяли на себя весьма четкие обязательства добиваться ядерного разоружения. Помимо вышеупомянутых аргументов, основанных на международном праве, существуют многочисленные политические решения и декларации ООН, а также многосторонние и региональные форумы, которые подкрепляют собой требования международного права в том, что касается цели ядерного разоружения.

Одним из наиболее широких и убедительных аргументов в пользу ядерного разоружения являются угроза и риски, которые собой представляет ядерное оружие. Результаты нескольких исследований не оставляют сомнений, что за последние 75 лет, вероятно, лишь благодаря большому везению не произошло ни одного серьезного инцидента, просчета или непреднамеренных действий, которые привели бы к взрыву ядерной боеголовки или даже к ответным ударам¹³. Известно, что хакерам уже удавалось проникнуть в чувствительные военные системы, что давало возможность украсть чертежи ядерных боеголовок¹⁴. Необходимо также учитывать внутренние конфликты, например в Сирии или Ираке, в которые различным образом оказались втянуты государственные игроки, обладающие ядерным оружием, а также множество противоборствующих группировок и террористических организаций. В подобных обстоятельствах присутствие ядерного оружия еще больше усугубляет все существующие риски, угрозы и неопределенности.

К третьей группе аргументов относятся затраты на участие в гонке ядерных вооружений и на содержание ядерных арсеналов, включая стоимость соответствующих исследований, разработок и программ технического обслуживания. При анализе этих затрат необходимо также учитывать упущенную выгоду – то есть все то, что могло быть профинансировано и создано, если бы средства не были потрачены на ядерное оружие. Очевидно, что общая стоимость оружейных ядерных программ за последние 75 лет достигла астрономических цифр. Если бы значительная часть этих средств была пущена на решение социально-экономических проблем на государственном и международном уровне, выгоды в плане мирного развития были бы настолько значительными, что и сама необходимость в обладании ядерным оружием, возможно, отошла бы на второй план. Этот аргумент, конечно, называют «логикой пацифистов», его гипотетический характер делает его менее убедительным, и нет никаких гарантий того, что высвободившиеся от ядерных программ средства были бы потрачены более благоразумным образом. Данный аргумент также не учитывает, что необходимая для ядерного оружия инфраструктура сама по себе приносит пользу в плане экономического и технологического развития. Тем не менее, подводя итоги, необходимо признать, что общие затраты на ядерное оружие остаются весьма значительными. При этом первые годы после окончания холодной войны продемонстрировали, что «мирные дивиденды» могут быть потрачены на благие цели – однако для этого нужны стратегически мыслящие государственные деятели соответствующего калибра, а также благоприятствующий международный климат.

Наконец, существует аргумент о том, что разоружение – это вопрос справедливости. Фактор справедливости играет свою роль и в других вышеупомянутых аргументах: к примеру, баланс между правами и обязанностями в положениях ДНЯО основан на наших представлениях о справедливости. В ДНЯО в этом отношении был найден очень важный баланс, в рамках которого 97,5% государств – членов Договора пообещали воздержаться от разработки ядерного оружия, а взамен 2,5% государств, уже обладающих таким оружием, пообещали от него отказаться. Этот вопрос выходит за рамки правовых обязательств, прописанных в статьях VI, II и III ДНЯО. Он также затрагивает проблему дисбаланса, сложившегося между определенными государствами и группами государств, которые имеют возможность уничтожить все остальные страны, а вместе с ними и самих себя, и другими государствами, которые аналогичных средств не имеют.

Все вышеуказанные вопросы, конечно, невероятно сложны. При этом в нашей повседневной жизни они рассматриваются сквозь призму различных политических проблем и возможностей. Кроме того, в мире существуют различные системы альянсов, которые делают понятия «угрожать ядерным оружием» и «столкнуться с угрозами применения ядерного оружия» намного более запутанными, чем простое различие между «имущими» и «неимущими».

МОГУТ ЛИ ИНИЦИАТИВЫ В СФЕРЕ ВЕРИФИКАЦИИ ОТКРЫТЬ НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ЯДЕРНОГО РАЗОРУЖЕНИЯ?

С учетом вышесказанного очевидно, что у нас имеются две диаметрально противоположные ситуации. С одной стороны, существуют доводы и аргументы в пользу того, что необходимо стремиться к идеалу, а с другой – есть реалии в сфере политики и безопасности, которые невозможно игнорировать и которые блокируют реализацию идеалов. Международная работа по верификации разоружения выполняет три различные функции, которые помогают преодолеть пропасть между идеалами и реалиями.

Во-первых, международное сотрудничество в сфере разоружения помогает заполнить паузу, когда переговоры о новых соглашениях в сфере разоружения заходят в тупик или когда истекает срок действия существующих соглашений. Опыт работы над ДРСМД, ДВЗЯИ и Конвенцией о запрещении химического оружия показывает, что прорыв в достижении таких соглашений может случиться неожиданно.

Во-вторых, верификационная работа в такие моменты помогает сохранить знания, умения и дисциплину в сфере международного сотрудничества, которые в ином случае могли бы постепенно сойти на нет. Более того, международное сотрудничество в сфере верификации разоружения может дать необходимые знания и опыт широкому кругу заинтересованных государств, институций и международных организаций. Более широкое распространение таких знаний и опыта может позволить различным группам неядерных государств взять на себя больше ответственности в рамках ДНЯО. Более глубокое понимание процессов верификации среди участвующих государств также дает им дополнительные аргу-



Польза международного сотрудничества в сфере верификации:

1. Помогает заполнить паузу, когда переговоры о новых соглашениях в сфере разоружения заходят в тупик или когда истекает срок действия существующих соглашений
2. Помогает сохранить знания, умения и дисциплину в сфере международного сотрудничества, которые в ином случае могли бы постепенно сойти на нет. Неядерные государства могут взять на себя больше ответственности в рамках ДНЯО
3. Служит укреплению доверия

менты для использования в ходе обзорных конференций ДНЯО и связанных с ними мероприятий. Таким образом, все новые и новые страны смогут со знанием дела участвовать в дискуссиях по конкретному вопросу, имеющему ключевое значение для любого прогресса в контексте ДНЯО.

В-третьих, и это, возможно, самое важное, международное сотрудничество по вопросу верификации может уникальным образом помочь в укреплении доверия среди участников этой работы. Это само по себе является серьезным подспорьем для любых дискуссий на тему разоружения.

Следует, конечно, признать, что одного лишь прогресса в вопросе верификации для обеспечения ядерного разоружения недостаточно. Однако весьма вероятно, что именно разработка новых задач, режимов, моделей, принципов и методов верификации ядерного разоружения может стимулировать и приблизить последующие переговоры в сфере разоружения и заключение соответствующих соглашений.

ОГРАНИЧЕНИЯ И ЗНАЧЕНИЕ СУЩЕСТВУЮЩЕГО ОПЫТА РЕАЛЬНОЙ ВЕРИФИКАЦИИ РАЗОРУЖЕНИЯ

Логично задаться вопросом о пользе и применимости существующего опыта реальной верификации разоружения в виде уже отработанных методик, технологий, процедур и опыта человеческого и институционального взаимодействия в рамках выполнения Договоров СНВ-1, СНВ-3 и РСМД начиная с 1980-х годов по сегодняшний день. Здесь важно подчеркнуть, что такой опыт невероятно важен и полезен. Он показывает, чего можно достичь в плане изучения собственного опыта, постоянно эволюционирующих принципов, взаимности и динамики доверия, а иногда и недоверия.

Но нужно также отметить, что, несмотря на подписание различных договоров между СССР/Россией и США в сфере стратегических ракетных вооружений и ракет средней дальности, ни один из них не был по-настоящему разоруженческим. Они ограничивали развертывание средств доставки (стратегических бомбардировщиков, подводных лодок, ракет) и максимальное количество развернутых на этих средствах боеголовок. Однако в них не оговаривались демонтаж и уничтожение самих ядерных боеголовок. При выполнении двусторонних Договоров СНВ-1, СНВ-3 и РСМД Россия и США уничтожили тысячи единиц ядерных вооружений. Не стоит забывать и об односторонних шагах по сокращению ядерных вооруже-

ний. Хотя еще действующий Договор СНВ-3 ограничивает количество развернутых и неразвернутых ракет и их боеголовок, а также количество баз, где могут располагаться эти средства доставки, стороны не брали на себя никаких обязательств по ограничению имеющихся запасов ядерных боеголовок, а также объема имеющихся оружейных ядерных материалов. Таким образом, в рамках предыдущих и существующих соглашений не принималось многих необходимых мер в контексте настоящего ядерного разоружения, в том числе демонтажа боеголовок, верификации расщепляющихся материалов и их хранения либо обеспечения в рамках строгого инспекционного режима невозможности их использования. Это само по себе демонстрирует необходимость и важность продолжения проработки вопросов верификации ядерного разоружения.

Как уже говорилось, само по себе международное сотрудничество не обеспечивает ядерного разоружения. В лучшем случае такое сотрудничество может прокладывать путь и создавать возможности для такого разоружения. В связи с этим международные исследования и сотрудничество в сфере верификации разоружения также не должны рассматриваться как автоматическая угроза и вызов для прерогатив обладателей ядерного оружия. Нельзя с уверенностью говорить и о том, что любые соглашения в сфере разоружения, которые могут быть заключены в результате такого сотрудничества, обязательно будут касаться ядерных государств.

Вполне возможно, что внимание будет сконцентрировано на других ситуациях, например в случае с КНДР, где в краткосрочной перспективе может понадобиться тщательно проработанное решение.

Необходима совместная работа всех здоровых сил, направленная на выработку здоровых рецептов и понимание необходимых ингредиентов. А вот будет ли приготовлено по этому рецепту само блюдо, как и сроки его приготовления, будет зависеть от других факторов. ■



Достаточно ли существующих механизмов для многосторонней верификации ядерного разоружения?

Геннадий
Пшакин

ПРЕЖДЕ ЧЕМ СОЗДАВАТЬ СИСТЕМУ ПРОВЕРКИ полного ядерного разоружения, необходимо определиться с термином «ядерное оружие» – дать максимально полное определение ядерному оружию как предмету проверки.

В **ДНЯО** есть понятия «ядерное оружие» и «ядерное взрывное устройство», но нет определения этих терминов. Сложившееся понимание ядерного оружия включает собственно ядерный боезаряд, средства его доставки (ракеты, бомбы, торпеды, мины) и системы обращения с ним (системы управления, хранения и обслуживания).

Весь процесс создания ядерного оружия по этапам можно представить следующим образом:

1. Получение специального материала – плутония или высокообогащенного урана.
2. Вэпонизация – разработка конструкции, изготовление ядерной и неядерных частей, сборка, снаряжение, испытание, хранение.
3. Создание систем доставки и обслуживания.

Очевидно, что процесс разоружения должен включать работу со всеми этими составляющими ядерного оружия. Для проверки каждого из этапов потребуются свои методы и технологии.

Наиболее испытанным в настоящее время является проверка первого этапа в рамках применения мер гарантий в отношении ядерных материалов и установок для их получения и переработки, в соответствии со статьей 12 Устава МАГАТЭ и статьей 3 ДНЯО.

Действие ДНЯО – применение международных гарантий – фокусируется на ядерном материале и установках для его производства, но не на собственно ядерном оружии. Ядерные державы в соответствии с определением ДНЯО не обязаны ставить под **гарантии МАГАТЭ** свое ядерное оружие и установки по его производству. Для ядерных держав в рамках ДНЯО могли бы быть разработаны специальные меры, подобные соглашениям по гарантиям (INFCIRC/153) и оговаривающие все условия уничтожения ядерного оружия и процесс контроля за его уничтожением. Однако разработка модели такого соглашения потребует огромных усилий и времени с учетом специфики темы разоружения для разных стран, а также чувствительности информации, связанной с ядерным оружием.

Другие международные механизмы режима нераспространения – **Комитет Цангера**, правила **Группы ядерных поставщиков (ГЯП)**, договоры о зонах, свободных от ядерного оружия, и различные договоренности – направлены на контроль нераспространения ядерного оружия, но они не служат целям ядерного разоружения.

Двусторонние соглашения о сокращении ядерных арсеналов не предусматривают полноценного и многостороннего контроля над

Действие ДНЯО – применение международных гарантий – фокусируется на ядерном материале и установках для его производства, но не на собственно ядерном оружии

процессом уничтожения всех элементов ядерного оружия. Хотя в **Соглашении между Россией и США об утилизации плутония** отмечено осуществление мер проверок со стороны МАГАТЭ и в рамках трехсторонней инициативы России, США и МАГАТЭ разрабатывались механизмы проверки выполнения соглашения, в дальнейшем стороны отказались от этой идеи. Следует отметить, что данное соглашение касалось лишь ядерного материала, плутония, извлеченного из боеголовок, но не касалось ядерного оружия как системы вооружений. Весь процесс разоружения – снятие с эксплуатации ядерных боезарядов, их демонтаж, утилизация ядерного материала и неядерных компонентов – практически остался за рамками соглашения и трехсторонних обсуждений.

Ирак. У международного сообщества есть опыт проведения под полным контролем ООН уничтожения ядерной оружейной программы государства – это опыт уничтожения секретной ядерной оружейной программы Ирака, который основан на специальном мандате СБ ООН и представляет собой силовой вариант ядерного разоружения. Расследование и уничтожение программ оружия массового уничтожения Ирака, включая ядерную программу, показали, насколько сложно организационно и технически проведение проверок и мониторинга всех компонентов разработки и производства ядерного оружия, его ядерных и неядерных составляющих. Безусловно, силовой вариант разоружения не может быть использован в качестве механизма всеобщего ядерного разоружения.

Опыт **ЮАР** – это опыт добровольного решения руководства государства по уничтожению созданного ядерного оружия собственными силами и средствами. Решение правительства «белого меньшинства» об уничтожении ядерного оружия, шести ядер-

КОНТЕКСТ: ТРЕХСТОРОННЯЯ ИНИЦИАТИВА РОССИИ, США И МАГАТЭ

«В 1996–2002 годах США, Россия и МАГАТЭ в соответствии с так называемой трехсторонней инициативой разрабатывали процедуры контроля над излишними оружейными расщепляющимися материалами, при этом был предложен метод информационных барьеров для исключения раскрытия чувствительной информации. Для проверки этого метода были в основном согласованы меры по применению контроля в хранилище ядерных материалов на российском предприятии “Маяк” и американском хранилище материалов KAMS на объекте Savannah River. Однако эта работа не была завершена.

К ноябрю 2001 года США и Россия были на грани согласования типового соглашения о контроле, но оба правительства прервали переговоры после того, как администрация Джорджа Буша объявила, что не поддерживает 13 шагов по разоружению, одобренных Обзорной конференцией по ДНЯО 2000 года, среди которых содержалась поддержка трехсторонней инициативы. Россия тоже не проявила готовности продолжать инициативу. В 2002 году стороны официально объявили, что инициатива была успешной и теперь дело остается за ее выполнением на основе индивидуальных соглашений» (Роланд Тимербаев. О запрещении производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия. Индекс безопасности. 2009. No 3-4. С.25-35). Подробнее см. также: Shea Thomas E. The Trilateral Initiative: a Model for the Future? Arms Control Today, May 2008.



ных бомб, было принято в ситуации сложной внутривнутриполитической обстановки перед падением режима апартеида. Перевод ядерных материалов в непригодное состояние, присоединение к ДНЯО, подписание соглашения о применении гарантий, приглашение инспекторов МАГАТЭ для проверки ядерных материалов – это позитивный опыт, но мировому сообществу была предъявлена лишь часть программы по разработке ядерного оружия.

Для Индии, Пакистана, Израиля и КНДР нет никаких обязывающих документов с точки зрения ядерного разоружения.

Договор о запрещении ядерного оружия не охватывает ядерные страны, далек от реальности и вряд ли может быть реализован.

Таким образом, несмотря на наличие отдельных элементов, сегодня не существует готового механизма проверки процесса разоружения, включающего контроль над утилизацией всех компонентов ядерного оружия.



Верификация ядерного разоружения без доступа к чувствительной информации

ЯДЕРНОЕ РАЗОРУЖЕНИЕ ОСТАЕТСЯ ОДНИМ ИЗ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ международной повестки дня. Возрастает сложность задач, которые необходимо решить, чтобы обеспечить условия для дальнейшего сокращения ядерных арсеналов. Наряду с политическими проблемами существует ряд практических вопросов организации процесса ядерного разоружения. В частности, в международном сообществе существует понимание того, что разоружение должно сопровождаться созданием эффективных методов верификации, которые позволят обеспечить необратимость процесса ликвидации ядерного оружия.

Интерес к вопросам верификации проявился в создании нескольких международных исследовательских проектов в этой области. Одним из первых проектов стала британско-норвежская инициатива, за ней последовали совместный проект QUAD с участием Великобритании, Норвегии, Швеции и США и масштабный проект «Международное партнерство по верификации ядерного разоружения» (International Partnership for Nuclear Disarmament Verification, IPNDV), в котором принимают участие более 25 стран. Заметным событием стало также создание в рамках ООН Группы правительственных экспертов, посвященной рассмотрению роли верификации в поддержке процесса ядерного разоружения, которая начала работу в 2018 году.

Одним из результатов работы, проделанной в рамках исследовательских проектов, стало заключение о том, что по мере углубления процесса ядерного разоружения будут возрастать требования к надежности системы верификации. Значительные усилия были направлены на решение вопроса о том, каким образом совместить эти требования с необходимостью защиты информации о ядерном оружии или расщепляющихся материалах. Внимание к вопросу защиты чувствительной информации вполне оправданно, поскольку предполагается, что к контролю над ядерным разоружением будут привлекаться все страны, в том числе и неядерные. В то же время доступ к такого рода информации не является необходимой частью процесса верификации. В этой статье описаны некоторые подходы к ядерному разоружению, которые не требуют доступа к ядерным боезарядам или оружейным расщепляющимся материалам.

ПРОВЕРКА ОТСУТСТВИЯ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

Большинство проектов в области верификации ядерного разоружения предполагает, что процесс ликвидации ядерных боезарядов будет построен по схеме, которая включает контроль над всеми этапами ликвидации боезаряда – от момента его снятия со средства доставки до транспортировки и последующей разборки. Такой процесс должен включать в себя обмен данными о количестве, типах и местоположении боезарядов, подлежащих ликвидации, а

ПАВЕЛ
ПОДВИГ

Доступ к чувствительной информации не является частью процесса многосторонней верификации ядерного разоружения



Ликвидация
возможности
использовать
ядерное оружие
состоит в создании
состояния, при
котором ядерные
боезаряды не
готовы к боевому
применению. Для
МБР и БРПЛ
это возможность
радиационного
контроля для
проверки неядерного
характера объекта,
размещенного в
головной части
ракеты. Для авиации
и большинства
нестратегических
систем это
подтверждение
факта, что хранилища
боезарядов пусты

также процедуре подтверждения аутентичности боезарядов и обеспечении порядка их передачи на всем протяжении ликвидации¹⁵.

Необходимость обмена такого рода информацией и предоставления доступа к ядерным боеприпасам является серьезным препятствием на пути создания эффективной системы верификации. До настоящего времени ни одно из ядерных государств не предоставляло информацию о количестве и местоположении ядерных боезарядов ни в одностороннем порядке ни в рамках соглашений о разоружении. Двусторонние российско-американские договоры о сокращении ядерных вооружений практически полностью опираются на информацию о средствах доставки ядерного оружия, а не о развернутых боезарядах. Лишь в Договоре СНВ-3 содержатся меры, которые позволяют получить частичную информацию о реально развернутых стратегических боезарядах. Попытки договориться о предоставлении доступа к ядерным боезарядам, которые предпринимались в рамках переговоров о сокращении стратегических вооружений, были безуспешными. Что касается нестратегических боезарядов, то ни Россия, ни США никогда не обнародовали данные об их количестве или местах их развертывания.

Подтверждение аутентичности боезарядов, направляемых на ликвидацию, также представляет собой исключительно сложную проблему, в основном связанную с тем, что такого рода процедуры могут привести к раскрытию чувствительной информации об устройстве боезарядов. Для решения этой проблемы в ходе ряда международных проектов исследовались подходы, основанные на создании информационных барьеров, которые позволяют защитить чувствительную информацию. Но опыт этой работы показывает: создание и, что более важно, сертификация такого механизма представляют собой исключительно сложную задачу, которая требует наличия высокого уровня доверия у всех участников процесса.

Сложностей, связанных с доступом к чувствительной информации – будь то о количестве и типах развернутых боезарядов или об их устройстве и атрибутах, можно избежать, если построить процесс разоружения таким образом, чтобы процедуры верификации не требовали контакта с ядерными боезарядами. В таком случае процесс разоружения будет сфокусирован на снятии боезарядов со средств доставки, их выводе в места централизованного хранения и разборки, ликвидации инфраструктуры развертывания ядерных боезарядов и ликвидации или конверсии средств доставки. Именно так были осуществлены все сокращения ядерных арсеналов до настоящего времени – в рамках Договоров о РСМД и СНВ или вывода ядерного оружия СССР и США из целого ряда европейских стран. Есть все основания полагать, что будущие сокращения будут осуществляться таким же образом.

Необходимо отметить, что значительная доля сокращений ядерных арсеналов в прошлом не сопровождалась верификацией. Но это не означает, что контроль над выполнением мер, связанных с выводом и ликвидацией ядерных боеприпасов и средств их доставки невозможен. Более того, разработка процедур контроля, которые смогут надежно подтвердить отсутствие ядерного оружия в различных условиях, откроет возможность для верифицируемого сокращения ядерных арсеналов без требования доступа к чувствительной информации. Такой подход к ядерному разоружению представляет собой альтернативу процессу, основанному на контроле над разборкой индивидуальных боезарядов¹⁶.

По существу, ядерное разоружение представляет собой процесс, который ликвидирует возможность использования ядерно-

го оружия с помощью возведения все более высоких барьеров на пути к состоянию, в котором ядерные боезаряды готовы к боевому применению. В этом процессе можно выделить несколько этапов, каждый из которых позволяет осуществить контроль за его выполнением с помощью проверки отсутствия ядерных боезарядов и/или возможности их применения.

Для некоторых систем, таких как межконтинентальные баллистические ракеты наземного базирования (МБР) или баллистические ракеты на подводных лодках (БРПЛ), состояние боевой готовности подразумевает, что боевые части установлены на ракетах. По всей видимости, аналогичная степень готовности установлена и для ряда нестратегических систем морского базирования, например торпед или крылатых ракет. Для систем такого рода процедура проверки отсутствия развернутых ядерных боезарядов может быть основана на процедуре определения количества развернутых боезарядов на МБР и БРПЛ, которая включена в Договоры СНВ. Эта процедура предполагает возможность произвольного выбора носителя, подлежащего инспекции, а также возможность использования средств радиационного контроля для проверки неядерного характера объекта, размещенного в головной части ракеты. Применение этой процедуры для проверки торпед или крылатых ракет морского базирования может потребовать некоторой модификации, но основные принципы контроля останутся неизменными.

Для целого класса систем ядерных вооружений, таких как стратегическая и нестратегическая авиация и большинство нестратегических систем, боевая готовность не предполагает постоянного дежурства с ядерными боезарядами, установленными на носители. В большинстве случаев боеготовые заряды находятся в хранилище, расположенном в непосредственной близости от пункта базирования средств доставки. Соответственно, в этом случае перевод систем вооружения в небоготовое состояние должен быть результатом удаления боезарядов из этого хранилища. Проверка этого факта не должна представлять сложности, так как она будет сводиться к подтверждению того, что помещения хранилища пусты или что они не содержат контейнеров, которые могут содержать ядерный боезаряд. Поскольку процедуры контроля будут исходить из отсутствия ядерных боезарядов, они могут использовать интрузивные методы контроля, недоступные в случае возможного наличия ядерных устройств.

Следующим важным шагом в процессе разоружения является ликвидация инфраструктуры развертывания ядерного оружия. Осуществить контроль за выполнением такой операции можно с помощью проверки наличия на объекте систем, которые необходимы для обеспечения безопасного и защищенного хранения ядерных боеприпасов, а также систем, которые необходимы для проведения регламентных работ. Отсутствие подобных систем будет означать, что объект не может быть использован для размещения ядерного оружия на постоянной основе. При этом, конечно, необходимо отдавать себе отчет в том, что кратковременное развертывание ядерного оружия, например средств воздушной доставки, не требует практически никакой инфраструктуры поддержки, кроме взлетной полосы. Но даже с учетом этого обстоятельства ликвидация инфраструктуры будет существенным шагом в сторону разоружения.

Еще одним звеном в последовательности мер, направленных на ликвидацию возможности применения ядерного оружия, является ликвидация средств доставки или их конверсия, которая делает невозможным применение ядерных боеприпасов. Приме-



Важным шагом в процессе разоружения является ликвидация инфраструктуры развертывания ядерного оружия, что подтверждается проверкой наличия систем хранения ядерных боеприпасов



Меры контроля, основанные на проверке отсутствия ядерного оружия, могут найти применение в процессе ликвидации ядерного оружия на Корейском полуострове и при контроле нестратегических ядерных вооружений в Европе

ром таких шагов является ликвидация ракет средней и меньшей дальности, предусмотренная Договором о РСМД, или конверсия стратегических бомбардировщиков, проведенная в рамках Договора СНВ-3. Несмотря на то что конверсия средств доставки, как правило, обратима, ее эффективность как инструмента разоружения может быть увеличена за счет сочетания с другими шагами.

Меры контроля, основанные на проверке отсутствия ядерного оружия, могут найти применение в целом ряде ситуаций. Например, они могут быть использованы в рамках процесса ликвидации ядерного оружия на Корейском полуострове, для того чтобы продемонстрировать, что США в действительности вывели ядерное оружие из Южной Кореи. Эти меры контроля могут также быть использованы для ликвидации ядерного оружия на целых классах систем доставки, таких как крылатые ракеты или надводные корабли.

Один из сценариев использования подхода к ядерному разоружению, основанного на выводе ядерных боеприпасов с мест базирования, заслуживает отдельного упоминания. Речь идет о нестратегических ядерных вооружениях в Европе. Традиционный подход к этой проблеме предполагает, что Россия и США должны будут обменяться данными о количестве нестратегических ядерных боезарядов и предоставить доступ к местам развертывания и хранения с целью проверки этой информации. В то же время такой подход не является единственным способом обеспечить реальное сокращение вооружений, а для нестратегических вооружений он, скорее всего, не является и оптимальным. Альтернативный способ решения проблемы вооружений в Европе предполагает вывод всех нестратегических ядерных боезарядов с баз развертывания в места централизованного хранения¹⁷. После осуществления подобных мер верификации будет подлежать факт отсутствия ядерных боезарядов на военных базах и в хранилищах, которые расположены в непосредственной близости от средств доставки.

КОНТРОЛЬ НАД РАСЩЕПЛЯЮЩИМИСЯ МАТЕРИАЛАМИ И ОТЛОЖЕННАЯ ВЕРИФИКАЦИЯ

Разоружение, основанное на выводе ядерных боеприпасов с мест базирования и последующем контроле отсутствия ядерных вооружений, оставляет за рамками вопрос о том, что происходит с боезарядами после того, как они были помещены в места централизованного хранения. Не отвечает на этот вопрос и контроль над процессом демонтажа ядерных боезарядов. Действительно, даже если допустить, что расщепляющиеся материалы, высвобожденные в результате демонтажа, помещаются под международный контроль, такая процедура не может гарантировать того, что государство не производит новые ядерные боезаряды вместо ликвидированных, используя произведенные ранее или заново наработанные расщепляющиеся материалы. Обеспечение необратимости процесса разоружения, таким образом, подразумевает всесторонний контроль над всеми аспектами ядерной деятельности.

Одним из способов установления такого контроля может быть запрет на производство материалов для ядерного оружия, например установленный договором о запрещении производства расщепляющихся материалов (ДЗПРМ). В то же время, чтобы служить эффективным инструментом ядерного разоружения, ДЗПРМ должен включать в себя обязательства в отношении существующих запасов расщепляющихся материалов. Как минимум договор должен содержать механизм,

позволяющий его участникам заявить количество расщепляющихся материалов, находящихся в их распоряжении. Поскольку включение существующих запасов в сферу действия ДЗПРМ не поддерживается практически ни одним государством, обладающим ядерным оружием, этот вопрос является одним из наиболее серьезных препятствий на пути к началу переговоров о заключении договора.

Одним из наиболее серьезных аргументов против включения в ДЗПРМ деклараций о запасах расщепляющихся материалов является утверждение о том, что правильность и полнота подобных деклараций не могут быть проконтролированы. Действительно, значительное количество материалов используется в ядерных боезарядах, в том числе и в тех, которые стоят на вооружении. Кроме этого расщепляющиеся материалы могут находиться в компонентах ядерных боезарядов или быть зарезервированы для использования в военных приложениях. Во всех этих случаях материалы или компоненты сохраняют секретные или чувствительные атрибуты, так что применение к ним процедур контроля практически исключено.

Тем не менее существует возможность проверки правильности и полноты деклараций о запасах расщепляющихся материалов, которая не предполагает доступа к ядерным боеприпасам, их компонентам или материалам, которые сохраняют чувствительные атрибуты. Эта возможность используется в рамках концепции «отложенной верификации», основанной на том, что количество расщепляющихся материалов в ядерных боезарядах и других чувствительных категориях известно государству – обладателю этих материалов с весьма высокой точностью. Соответственно, декларация может содержать информацию как о полном количестве расщепляющихся материалов, так и о количестве материалов, которые находятся в использовании в оружейном комплексе и, следовательно, недоступны для верификации¹⁸.

С точки зрения процедур верификации весь ядерный комплекс будет разделен на два сегмента: закрытый, в котором содержатся материалы с чувствительными атрибутами и который закрыт для процедур контроля, и открытый, который будет доступен для контроля. Если это требуется для защиты чувствительной информации об оружейном материале, такой, например, как среднее количество материала в боезаряде, в закрытый сегмент может быть добавлено произвольное количество расщепляющихся материалов с условием, что количество материала в сегменте будет известно с прежней высокой точностью. После того как материал задекларирован, добавление нового материала в закрытый сегмент будет исключено.

Процедуры контроля в открытом сегменте будут направлены на подведение баланса материала с помощью проведения инвентаризации и анализа прихода и расхода материалов. Важно подчеркнуть, что отсутствие доступа к закрытому сегменту не будет препятствовать подведению баланса, так как количество материала, содержащегося в нем, будет известно практически точно.

Единственной процедурой контроля, которая будет осуществляться в отношении материалов в закрытом сегменте, будет учет количества материала, изымаемого из сегмента, например, для использования в гражданском секторе или для утилизации. Поскольку в этот момент материал будет переведен в форму, которая не содержит чувствительных атрибутов, это количество может быть измерено с высокой точностью. В долгосрочной перспективе можно ожидать, что процесс разоружения приведет к полной ликвидации ядерного оружия и, следовательно, к переводу всего материала, который изначально содержался в закрытом сегменте, в открытый сегмент.

Способом контроля необратимости ядерного разоружения может быть запрет на производство материалов для ядерного оружия

Концепция «отложенной верификации» позволяет осуществить возможность проверки правильности и полноты деклараций о запасах расщепляющихся материалов, которая не предполагает доступа к ядерным боеприпасам, их компонентам или материалам, которые сохраняют чувствительные атрибуты



Выделение части материалов в отдельный закрытый сегмент позволяет избежать множества проблем, связанных с доступом к чувствительной информации о ядерном оружии или об оружейных расщепляющихся материалах. Одновременно концепция отложенной верификации позволяет внедрять процедуры контроля постепенно, по мере того как страны-участницы достигают необходимого уровня доверия к процессу верификации.

Как показывают приведенные примеры, осуществление мер контроля над ядерным разоружением необязательно связано с необходимостью доступа к секретной или чувствительной информации.

Процесс разоружения может быть построен таким образом, чтобы контролировать отсутствие ядерного оружия и его компонентов, а также чувствительных оружейных расщепляющихся материалов. При последовательной реализации такого подхода к разоружению можно также исключить необходимость обмена данными о количестве и типах ядерных боеприпасов и контроля над демонтажем ядерных боезарядов, снимаемых с вооружения. Фокус верификационной деятельности при этом будет смещен на контроль над расщепляющимися материалами, который обеспечивает более надежные гарантии необратимости ядерного разоружения. ■

Есть ли что полезное в «меню»?

Подходы к верификации многостороннего ядерного разоружения

АНДРЕЙ
МАЛОВ

В ПОСЛЕДНИЕ ГОДЫ РЕАЛЬНОСТЬЮ СТАЛИ ПОПЫТКИ выработать формулы верификации процесса ядерного разоружения, проводимого на многосторонней основе. Универсальные рецепты и алгоритмы по созданию механизмов верификации, применимых к любым вариантам ядерного разоружения в отрыве от конкретных юридически обязывающих соглашений, носят весьма умозрительный характер. Создание готовых к употреблению рецептов верификации по принципу «меню» могут сыграть положительную роль в деле убедительной демонстрации того, что поставить под контроль многосторонний процесс ядерного разоружения вполне посильная задача. Однако создание таких моделей верификации вряд ли заменит сам процесс выработки реалистичных подходов многостороннего ядерного разоружения. Работающая модель должна быть способной на практике учитывать весь комплекс стратегических факторов, создающих практические условия для вовлечения в ядерное разоружение всех ядерных государств.

АБСТРАКТНЫЕ РЕЦЕПТЫ И КОНКРЕТНЫЕ ПРИНЦИПЫ РАБОТАЮЩЕЙ ВЕРИФИКАЦИИ

Особенные сомнения вызывают наработки, призванные скорректировать уже существующие верификационные инструменты в области нераспространения, контроля над вооружениями и разоружения. Просматривается риск раскачать действующие механизмы, выработка которых сопровождалась значительными усилиями по нахождению взаимных компромиссов и хрупкой основы взаимного доверия.

Верификация – это не только и даже не столько формализованный процесс установления приемлемого взаимного доверия, сколько набор вполне конкретных технических мер. Их появление – результат вязких и нередко требующих немедленных согласований со столицами переговоров по выработке абсолютно конкретных договорённостей.

На практике верификационные режимы вряд ли могут существовать вне контекста конкретных договорённостей. Вызывает сомнение способность абстрактных верификационных рецептов способствовать продвижению процесса ядерного разоружения. Даже если акцент делается на выработку модулей, направленных прежде всего на уничтожение и тем самым на сокращение ядерных боезарядов, а не носителей.

Создание такого верификационного задела на перспективу в качестве дополнения к уже существующим механизмам или как запол-



Верификационная система не может иметь универсальный вид, приложимый для всех типов соглашений. В каждом конкретном случае система верификации призвана иметь вполне конкретный характер и должна быть согласована всеми сторонами договоренности

нение пробелов в действующей верификации не обеспечит автоматического соблюдения выработанной в ходе обзорного процесса ДНЯО формулы: ядерное разоружение призвано осуществляться таким путем, чтобы способствовать укреплению международного мира, равной и неделимой безопасности для всех.

Развитие механизмов для многостороннего процесса ядерного разоружения, включающего серию ограничений и сокращений вплоть до полной ликвидации ядерного оружия и состоящего из целого комплекса односторонних, двусторонних, многосторонних мер регионального и глобального характера, возможно. Но создание таких механизмов само по себе не обеспечит условий для ядерного многостороннего разоружения

Может ли верификационная система иметь универсальный вид, приложимый для всех типов соглашений? Думается, что нет. В каждом конкретном случае система верификации призвана иметь вполне конкретный характер и должна быть согласована всеми сторонами договоренности.

Причем из опыта специальных верификационных процедур становится ясно, что добиться согласия на ту или иную процедуру проверки у конкретного государства не всегда одинаково сложно или одинаково легко. Это связано с различиями в организационных структурах стратегических ядерных сил, ядерных оружейных комплексов и систем хранения и обслуживания ядерных боеприпасов.

Ясно, что верификация представляет собой один из ключевых элементов любого эффективного соглашения в области контроля над вооружениями и разоружения. Система верификации в области ядерного разоружения, как и в других разоруженческих областях, призвана отвечать набору определенных принципов:

- следование универсально признаваемым нормам международного права, один из важнейших – принцип невмешательства во внутренние дела других государств;
- верификационные меры должны соответствовать природе, объему и характеру достигнутых договоренностей;
- эти меры должны быть надежны, реалистичны, то есть практически выполнимы и экономически обоснованы;
- эти меры должны работать в целях эффективного выполнения конкретных юридически обязывающих инструментов и не обслуживать сиюминутных политических задач.

Если и говорить о некоем универсальном «ящике с верификационными инструментами», то в нем, как правило, имеется следующий набор:

- национальные технические средства, включая те из них, которые задействуются извне (космические аппараты, радары);
- инспекции «на месте», инспекции по вызову;
- меры инструментального контроля «на месте»;
- обмен телеметрией;
- согласованные меры доверия;
- уведомления;
- разнообразные показы, обмены техническими и прочими данными и многое другое.

Выбор конкретных мер зависит, как правило, от обязательств, зафиксированных в договоренностях, а также от практического опыта,

накопленного в реализации подобных или предыдущих профильных договоренностей.

Отдельно следует рассматривать вопросы обеспечения формата «аутрич», то есть доступа к информации о ходе выполнения договоренностей аутсайдерам – государствам, формально находящимся вне поля договоренностей. В каждом конкретном случае параметры «аутрич», как правило, оговариваются заранее участниками договоренностей. Эта формула вполне может быть применима к многосторонним режимам разоружения.

В правовом смысле верификация выполнения какого-либо соглашения является исключительной прерогативой государств-участников, если они сами не договорились о другом.

Очевидна необходимость проработки вопроса о чувствительности открываемой в ходе верификационных процедур информации.

Опираясь на подобные или близкие концептуальные подходы, официальная российская позиция была весьма критична в отношении учреждения в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 71/67 2016 года группы правительственных экспертов при Генеральном секретаре ООН по рассмотрению роли верификации в продвижении ядерного разоружения.

Тем не менее российские представители приняли участие в работе группы. Обсуждать и обмениваться взглядами и подходами, даже отличающимися, всегда полезнее, чем изолировать себя от предметной экспертной работы под влиянием предубеждений или пропагандистских штампов.

МОДЕЛИ МНОГОСТОРОННЕЙ ВЕРИФИКАЦИИ – ИНИЦИАТИВЫ И ОПЫТ

Существуют диаметрально противоположные подходы к необходимости самой верификации.

Так, из опыта выполнения **Договора о космическом пространстве 1967** года, который ставит преграду размещению ОМУ в космосе, становится ясно, что в отдельных случаях можно обойтись и без конкретного верификационного механизма. Отсутствие механизма проверки этого Договора компенсируется колоссальными политическими издержками для страны, нарушившей его положения.

И, наоборот, отсутствие прописанного в проекте договора механизма верификации может послужить одной из причин отказа от запуска конкретной переговорной работы. Это имеет место с российско-китайским проектом договора о предотвращении размещения оружия в космосе.

ДНЯО и его ключевая статья VI достаточно четко помещают понятие верификации в контекст всеобщего и полного разоружения под строгим международным контролем. Попытки разорвать связь между верификацией и конкретным разоруженческим процессом могут в конечном итоге оказаться контрпродуктивными. Верификация в этом смысле не является «самодостаточным продуктом».

МАГАТЭ. Международному агентству по атомной энергии часто навязывается роль инструмента верификации ядерного разоружения, причем в разных ипостасях – как для целей многостороннего ядерного разоружения, так и для конкретных возможных договоренностей, прежде всего эвентуального договора о запрещении производства расщепляющихся материалов для целей ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств (ДЗПРМ).

Формат «аутрич», то есть доступ к информации о ходе выполнения договоренностей аутсайдерам – государствам, формально находящимся вне поля договоренностей, может быть применим к многосторонним режимам разоружения



Такие попытки нельзя рассматривать вне контекста реформирования системы гарантий МАГАТЭ. Специалистам хорошо известно, что ранее технические процедуры гарантий были четко привязаны к конкретным установкам – однотипные установки нуждались в однотипных протоколах.

Стремление поднять гарантии на уровень государств свидетельствует о процессе политизации гарантийной деятельности. Иными словами, подчинение объема, методов и степени интрузивности гарантийных процедур достаточно субъективным оценкам того или иного государства с точки зрения потенциальных угроз, которое оно создает режиму нераспространения, да еще и сугубо техническим исполнительным органом, каким является секретариат МАГАТЭ, объективно работает как на ослабление авторитета самого МАГАТЭ, так и на снижение эффективности всей гарантийной деятельности.

Вызывают сомнения идеи задействования секретариата МАГАТЭ и в качестве проверочного механизма эвентуального ДЗПРМ. Прежде всего потому, что цели проверок в рамках возможного договора и в рамках гарантий МАГАТЭ существенно отличаются.

При этом попытки распространить с помощью ДЗПРМ проверочные процедуры, применяемые в рамках соглашения о всеобъемлющих гарантиях на ядерные государства, не имеют практических перспектив, поскольку напрямую противоречат положениям ДНЯО.

ДЗПРМ. Говоря об эвентуальном верификационном механизме, следует учитывать всю глубину противоречий вокруг идеи создания этого договора.

Во-первых, вопрос в общей направленности договора – должен он являться инструментом нераспространения или разоружения или выполнять обе функции. Как известно, в соответствии со сформулированным в документе Конференции по разоружению CD/1299, то есть в мандате Шеннона, положением, договор не должен включать в сферу охвата ранее произведенные запасы оружейных расщепляющихся материалов. Российская официальная позиция исходит именно из этого.

Такого рода нераспространенческий вариант договора не должен запрещать производство любого расщепляющегося материала любого качества и изотопного состава для мирных целей и военных задач, не связанных с изготовлением ядерных взрывных устройств. Речь может идти только о запрете переключения такого материала на цели создания ядерного оружия. Под эти задачи и должна выстраиваться верификационная система.

При этом сама формула верификация не может существовать в безвоздушном пространстве. Применительно к ДЗПРМ она связана с проблемой определения термина «расщепляющиеся материалы».

Эксперты российского ядерного оружейного комплекса дают понять, что технические возможности для верификации плохо просматриваются. Проверить инвентарные списки расщепляющегося материала в ядерных государствах – как официальных, так и неофициальных – вряд ли практически получится. Это объективная картина.

Что касается сферы охвата, то официальная российская позиция не предполагает включения в нее топлива морских силовых установок, в частности используемых в военных целях. Одна из причин – отсутствие практических возможностей наладить здесь проверку.

Вопрос определения тесно связан со сферой охвата договора. Степень различий в подходах по этой сложной теме велика, что отражено в итоговых документах работы двух групп правительственных экспертов¹⁹.

Российская официальная позиция придерживается предельно узкого определения, то есть включения в него только того материала, который может быть использован для создания ядерного оружия.

Все это лишь доказывает, что вопрос о верификации крайне чувствителен, зависит от множества факторов и параметров и предельно индивидуален.

ДВЗЯИ. Как известно, Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) предусматривает уникальный и беспрецедентный по масштабам верификационный механизм.

Работа по его созданию ведется давно – фактически с 1997 года и, что важно, должна быть завершена к моменту вступления Договора в силу. Обязанности во его выработке возложены на подготовительную комиссию (ПК) организации ДВЗЯИ.

Основные элементы механизма контроля ДВЗЯИ включают Международную систему мониторинга (МСМ), Международный центр данных (МЦД), связанные между собой инфраструктурой Глобальной спутниковой связи (ГСС), и инспекции на месте (ИНМ).

К этапу готовности МСМ должна представлять собой сеть из 377 объектов (170 сейсмических, 60 инфразвуковых, 11 гидроакустических станций и 80 радионуклидных) в 90 странах мира. Готовность по состоянию на конец 2018 года оценивается ПК организации ДВЗЯИ в 91%.

МСМ и МЦД работают в режиме временной эксплуатации. Стресс-тестом для системы явилась авария на АЭС «Фукусима» в 2011 году. Обе системы показали высокую степень эффективности и решили задачи по сбору и передаче необходимой информации.

Отдельную важность представляет режим ИНМ. В соответствии с Договором к ИНМ предполагается прибегать в исключительных случаях для окончательного заключения о нарушении или отсутствии нарушения участником ДВЗЯИ обязательства не проводить ядерные испытания.

Весьма показательно, что эта составляющая верификационного механизма отстает от других элементов. В расчет принималось, что проведение инспекции возможно лишь в крайнем случае, да и то после вступления в силу Договора. Темпам создания системы ИНМ явно не способствовало и то, что восемь государств из списка 44 стран, не ратифицировавших договор, посылали ясные сигналы о своей неготовности это сделать.

Одновременно США явно форсировали создание двух других компонентов верификационной системы – МСМ и МЦД, вели дело к не оправданному для целей Договора повышению уровня чувствительности гидроакустических и радионуклидных станций, видимо, преследуя цели, весьма далекие от самого Договора. К сожалению, налицо элементы политизации, которые часто сопровождают верификационные процедуры. В этом контексте весьма неоднозначно выглядят попытки подвергать еще не полностью готовую структуру верификации ДВЗЯИ к процессу верификации закрытых ядерных полигонов в КНДР.

Что касается ИНМ, то проведенные вторые масштабные учения ИНМ в Иордании в 2014 году на деле продемонстрировали возможности инспекций. Накопленный в ходе учений опыт следует более полно внедрять в операционные процедуры ИНМ. Кроме того, отдельного рассмотрения в рабочей группе ПК ОДВЗЯИ по вопросам проверки заслуживает наработка верификационных механизмов в различных средах – ведь Договор предусматривает всеобъемлющий запрет на ядерные испытания.

Таким образом, верификационный механизм ДВЗЯИ весьма сложен, требует глубоких экспертных знаний. Важно, что он создавался



IPNDV вполне может рассматриваться как некий зонтичный центр по обмену опытом и наработками с другими структурами, занимающимися этой проблематикой

под конкретные задачи и предмет Договора и его задействование под иные цели контрпродуктивны.

Инициатива «Международное партнерство в области проверки ядерного разоружения» (IPNDV). «Международное партнерство в области проверки ядерного разоружения» (International Partnership for Nuclear Disarmament Verification, IPNDV) направлена на создание вариантов проверочной деятельности – или составных элементов, или модулей, на основе которых, по замыслу инициаторов, можно выстроить проверочный механизм для различных вариантов разоруженческих соглашений.

Оправданной в связи с этим выглядит сама структура исследования вопроса, изначально организованная в трех рабочих группах. Это позволяло рассмотреть широкий спектр различных аспектов верификационной деятельности применительно к ключевым фазам жизненного цикла ядерных вооружений. В основе – проверка международной инспекционной командой утилизации одним государством ядерного заряда (взрывного устройства), включая его временное хранение и складирование компонентов.

Подробно прописаны все аспекты верификации вплоть до квалификационных требований к инспекторам и сопровождающим лицам. Сформировано подробное «меню» всех доступных на сегодня технических возможностей и методов мониторинга и верификации.

Обновленные цели и задачи партнерства предусматривают разработку набора верификационных опций для каждого из этапов жизненного цикла ядерной боеголовки: от снятия с боевого дежурства до утилизации ее начинки – всего до 14 этапов. Включены идеи штабных учений и компьютерного моделирования.

Вполне понятной выглядит цель организаторов инициативы – продвижение своих наработок среди неядерных государств и широкой общественности. Сам накопленный опыт верификации представляется весьма ценным.

Партнерство вполне может рассматриваться как некий зонтичный центр по обмену опытом и наработками с другими структурами, занимающимися этой проблематикой: прежде всего с ГПЭ по рассмотрению роли верификации в продвижении ядерного разоружения, а также с «партнерством четырех», анонсированным США, Великобританией, Норвегией и Швецией на первой сессии Препкома к ОК ДНЯО в 2017 году.

Вместе с тем ряд выводов, которые обозначает IPNDV, вызывает сомнения. В частности, постулат о том, что не существует причин, в том числе соображений национальной безопасности и нераспространения, которые делали бы невозможной многостороннюю – с участием неядерных государств – верификацию демонтажа ядерных боеголовок.

Уровень и масштабность проработанности в рамках IPNDV верификационных процедур впечатляют. Их авторы, видимо, исходят из того, что разработанный эвентуальный механизм верификации сам по себе мог бы запустить процесс ядерного разоружения или служить средством политического давления в рамках обзорного цикла ДНЯО. При этом старательно обходятся стратегические факторы, которые могли бы привести к созданию условий, необходимых для запуска процесса многостороннего ядерного разоружения. Одновременно у неядерных государств и радикально настроенной общественности могут создаваться ложные ожидания в отношении легкости и практической осуществимости таких процедур вне зависимости от стратегического контекста и от готовности к ним самих ядерных государств. ■

Россия сохраняет приверженность традиционным юридически обязывающим инструментам²⁰

РОССИЙСКОЕ ВИДЕНИЕ ВОПРОСОВ КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ, разоружения и нераспространения остается весьма традиционным. Это видение прагматично и реалистично. Мы не чувствуем себя связанными традиционными форматами и дипломатическим протоколом. Напротив, мы уверены, что во многих случаях использование доказавших себя форматов и давно установившихся дипломатических протоколов является лучшим способом решения международных вопросов сегодняшнего и завтрашнего дня. С нашей точки зрения, такой традиционалистский и прагматичный подход может оказаться полезным, когда необходимо не допустить превращения серьезных профессиональных дискуссий, нацеленных на поиск решения и конкретные результаты, в театрализованные представления с неясной целью, случайным составом участников и отсутствием четкого мандата.

Мы также не рассматриваем прогресс в сфере контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения в качестве самодостаточной цели. Для нас это в первую очередь одно из средств обеспечения национальной безопасности РФ – в данном случае с использованием политических и дипломатических инструментов. В Концепции внешней политики РФ от 2016 года эта функция российской дипломатии особо подчеркивается и недвусмысленно ставится на первое место. Таким образом, мы твердо убеждены, что национальная безопасность является, как ей и положено, основной движущей силой этого процесса.

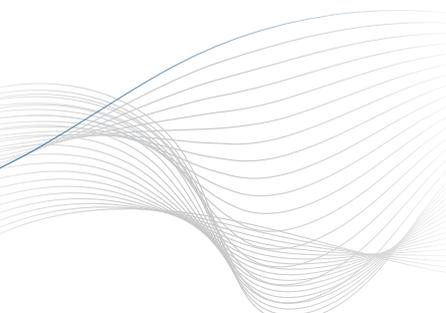
Кстати, именно эта концепция также отражена в относящихся к разоружению формулировках обзорного процесса ДНЯО: «путем, способствующим международной стабильности, миру и укреплению безопасности», а также «основе принципа ненанесения ущерба безопасности для всех».

На самом деле было бы совершенно нелогично ожидать какой-то автоматической и самовоспроизводящейся динамики в тех областях, где прогресс зависит от постоянно эволюционирующей ситуации в сфере безопасности. При этом эволюция, которую мы сейчас наблюдаем, совершенно не внушает оптимизма.

В сфере контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения Россия сохраняет приверженность традиционным юридически обязывающим инструментам – иными словами, международным договорам и соглашениям. С нашей точки зрения, они имеют явное преимущество перед «основанным на правилах миропорядком» и односторонними мерами, неформальными взаимопониманиями и даже политическими обязательствами, хотя иногда такие обязательства тоже могут быть полезными.

Во-первых, юридически обязывающие меры являются результатом переговоров, в ходе которых стороны выражают свои озабоченности и формулируют свои пожелания. Это позволяет работать над

Сергей
Рябков



Юридически обязывающие меры являются результатом переговоров, в ходе которых стороны выражают свои озабоченности и формулируют свои пожелания. Это дает возможность для разработки соответствующего верификационного аппарата и для согласования масштаба и модальностей будущего взаимодействия

решением реальных проблем без особой предвзятости – по крайней мере теоретически, поскольку недавно мы видели примеры совсем обратного, и достигать реалистичного баланса между желаемым и практически достижимым. Это также дает возможность для разработки соответствующего верификационного аппарата и для согласования масштаба и модальностей будущего взаимодействия. Сегодня этот аспект особенно важен, учитывая, к примеру, растущее стремление неядерных государств отслеживать и верифицировать процесс ядерного разоружения, то есть сокращений и ограничений ядерного оружия, проводимых ядерными государствами.

Верификация является одной из наиболее сильных составляющих юридически обязывающих механизмов, и заменить ее не может никакой внешний надзор. Те, кто знаком с нашими договорами о ядерных сокращениях с США, знают, что речь в тексте этих договоров в основном идет именно о верификации. Конечно, в них содержатся ключевые цифры и даты, а также такие компоненты, как базы данных или глоссарии терминов и определений, но почти весь остальной объем текста посвящен верификации и мерам транспарентности. Кстати, проблемы, с которыми мы сейчас столкнулись в плане выполнения Договора СНВ-3 Соединенными Штатами, относятся именно к этой сфере.

Односторонние меры и близко не соответствуют таким высоким стандартам. К примеру, некое государство может заявить, что оно в одностороннем порядке сократило количество своих ядерных ракет до цифры X. Первый вопрос: откуда мы знаем, что это правда? И как можно проверить достоверность этих данных? Фактически в такой ситуации остается лишь верить на слово тому, кто это слово дал. Звучит здорово и искренне, но все равно могут оставаться некие сомнения, а практического способа их развеять не существует.

С другой стороны, такие соглашения, как Договор СНВ-3, позволяют отслеживать любую конкретную ракету или пусковую установку на протяжении всего ее жизненного цикла, а также вести точный учет развернутых ядерных боеголовок и других ограничиваемых договором средств – даже если стороны имеют расхождения касательно фактических цифр, как это происходит сейчас. В подобных договорах также могут содержаться обоюдно согласованные руководства и правила уничтожения или конверсии вооружений, чтобы каждая из сторон могла быть уверена в результатах применяемых процедур. По крайней мере именно так это все должно работать.

Кроме того, юридически обязывающие международные инструменты более сложно разрушить, хотя в договорах обычно содержится положение, позволяющее каждой из сторон выйти из соглашения, если чрезвычайные события, касающиеся сферы действия соглашения, поставили под угрозу ее высшие интересы. К счастью, в сфере контроля над вооружениями такие положения встречаются довольно редко. Два важных примера выхода из подобных договоров – это выход США из Договора о ПРО и ДРСМД, о чем мы глубоко сожалеем. Подобные шаги могут позволить вышедшей из договора стороне реализовывать определенные военные программы и получить кажущееся преимущество – но они неизбежно ведут к весьма негативным последствиям для международной безопасности и стабильности. Как говорят американские морские пехотинцы, если что-то случилось дважды, это уже традиция. Это вызывает у меня серьезные опасения за судьбу Договора СНВ-3 – последнего действующего договора в сфере контроля над вооружениями, в котором участвуют США, но который сейчас попал под огонь резкой критики в Вашингтоне. ■

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Надежный щит (главнокомандующий Ракетных войск стратегического назначения, заместитель министра СССР генерал армии Юрий Павлович Максимов отвечает на вопросы о некоторых аспектах советской военной доктрины) // Новое время. 1986. № 51. С.14.

² Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/treaty.pdf. (дата обращения: 22.02.2020.)

³ В.З. Дворкин. Новый договор или продление СНВ-3 // Независимая газета. 23 августа 2016 г. http://www.ng.ru/armies/2016-08-23/3_kartblansh.html (дата обращения: 22.02.2020)

⁴ Заявление МИД России. 5 февраля 2018 г. // Сайт МИД России. https://www.mid.ru/voenno-strategiceskie-problemy/-/asset_publisher/hpkjeev1aY0p/content/id/3054864 (дата обращения: 22.02.2020)

⁵ Посол России в США ожидает от Вашингтона разъяснений по новой ядерной доктрине // Коммерсант. 3 февраля 2018 г. <https://www.kommersant.ru/doc/3539822>. (дата обращения: 22.02.2020)

⁶ Пресс-конференция Генерального секретаря НАТО Йенса Столтенберга после заседания Североатлантического совета на уровне министров иностранных дел. 4 декабря 2018 г. // Сайт НАТО. https://www.nato.int/cps/ru/natohq/opinions_161110.htm. (дата обращения: 22.02.2020)

⁷ США объявили о выходе из ДРСМД через 60 дней. 4 декабря 2018 г. // Интерфакс. <https://www.interfax.ru/world/640773>. (дата обращения: 22.02.2020)

⁸ США и НАТО выдвинули России ультиматум о выполнении ДРСМД. 4 декабря 2018 г. // ТАСС. <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5870878> (дата обращения: 22.02.2020)

⁹ Пентагон оставил без ответа обращения Шойгу. 15 декабря 2018 г. // РИА Новости. <https://ria.ru/20181215/1548036508.html> (дата обращения: 22.02.2020)

¹⁰ Подробнее о системе контроля выполнения обязательств по Договору СНВ-1 см.: Контроль над вооружениями и военной деятельностью: Справочник. М.: ПИР-Центр, 2001. – С. 25 –31 <http://pircenter.org/media/content/files/9/13464051620.pdf>.

¹¹ Развернутый анализ системы контроля выполнения обязательств по Договору СНВ-3. См.: Антонов А.И. Контроль над вооружениями: история, состояние, перспективы. М.: РОССПЭН, ПИР-Центр, 2012. С. 26.–30.

¹² Ларс ван Дассен является директором Офиса международных отношений Шведского агентства радиационной безопасности (SSM). Автор возглавляет шведские программы международного сотрудничества со странами Восточной Европы с 2001 года. В этой роли он участвовал в работе многих проектов с партнерами из России, других государств Восточной Европы и третьих стран. В этой статье автор выражает свои личные взгляды на анализируемые вопросы, которые могут не совпадать с официальной позицией правительства Швеции и упоминаемых многосторонних верификационных институтов, в работе которых он принимал участие с 2005 года.

¹³ См., например, Eric Schloesser. Command and Control. Penguin Press, 2013 – это наилучшее из недавних исследований. См. также: Andreas Persbo. Verification and Nuclear Disarmament. Nik Huneke, Michal Smetana. Global Nuclear Disarmament: Strategic, Political and Regional Perspectives. Routledge, London. 2016, pp. 75-93. В источнике James Wirtz. Nuclear politics: The political decision to acquire, sustain or discard a nuclear arsenal / Robert Rauchhaus, Matthew Koenig and Eric Gartzke, Causes and Consequences of Nuclear Proliferation. Routledge, London, 2011, pp. 138-154 – утверждается, что риски непреднамеренных инцидентов растут, если конкретной технологии уделяется меньше внимания. Если вся ядерная индустрия переживает упадок и столкнулась с угрозой полного ее запрета, то риски будут нарастать в связи с сокращением выделяемых ей ресурсов, снижением финансирования программ техобслуживания и меньшей привлекательностью индустрии для новых специалистов и экспертов.



¹⁴ См. подробнее: Bruce G. Blair Why Our Nuclear Weapons Can Be Hacked // New York Times, 14 March 2017; Andrew Futter, Hacking the Bomb: Cyber Threats and Nuclear Weapons. GUP, Washington, 2018; Stephen D. Bryen. Enabling China's Weapons Hacking. Jewish Policy Center, Winter 2019; Andrew Futter. Hacking the Bomb: Cyber Threats and Nuclear Weapons. GUP, Washington, 2018.

¹⁵ См., например, Phase I Summary Report: Creating the Verification Building Blocks for Future Nuclear Disarmament (International Partnership for Nuclear Disarmament Verification, November 2017). https://www.ipndv.org/wp-content/uploads/2017/12/IPNDV-Phase-I-Summary-Report_Final.pdf. (дата обращения: 22.02.2020)

¹⁶ Pavel Podvig, Ryan Snyder, and Wilfred Wan. Evidence of Absence: Verifying the Removal of Nuclear Weapons. UNIDIR, 2018. <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/evidence-of-absence-verifying-the-removal-of-nuclear-weapons-en-722.pdf>. (дата обращения: 22.02.2020)

¹⁷ Rose Gottemoeller. Eliminating Short-Range Nuclear Weapons Designed to Be Forward Deployed / Reykjavik Revisited: Steps Toward a World Free of Nuclear Weapons: Complete Report of 2007 Hoover Institution Conference, ed. George P. Shultz et al. Hoover Press. 2013; Alexei Arbatov. A Russian Perspective on the Challenge of U.S., NATO, and Russian Non-Strategic Nuclear Weapons / Reducing Nuclear Risks in Europe: A Framework for Action, ed. Steve Andreasen and Isabelle Williams. NTI. 2011; Pavel Podvig and Javier Serrat. Lock Them Up: Zero-Deployed Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe. UNIDIR, 2017. <http://unidir.org/files/publications/pdfs/lock-them-up-zero-deployed-non-strategic-nuclear-weapons-in-europe-en-675.pdf>. (дата обращения: 22.02.2020)

¹⁸ Pavel Podvig and Joseph Rodgers. Deferred Verification: Verifiable Declarations of Fissile Material Stocks. UNIDIR, 2017. <http://www.unidir.ch/files/publications/pdfs/deferred-verification-verifiable-declarations-of-fissile-material-stocks-en-694.pdf>. (дата обращения: 22.02.2020)

¹⁹ Речь идет о работе группы в 2014 – 2015 гг. Резолюция ГА ООН 67/53, итоговый доклад А /70/81; и в 2017 – 18гг. – резолюция ГА ООН 71/259.

²⁰ Фрагмент выступления заместителя министра иностранных дел России С.А. Рябкова на встрече со студентами и преподавателями магистерской программы двойного диплома в сфере нераспространения МГИМО–ПИР–Центр–Миддлберийский институт международных исследований в Монтерее. Москва. 10 декабря 2019 г.

АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ТЕКСТЕ

БРПЛ – баллистическая ракета подводных лодок

ГПЭ – группа правительственных экспертов

ГСС – Глобальная спутниковая связь

ГЯП – Группа ядерных поставщиков

ДВЗЯИ – Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний

ДЗПРМ – договор о запрещении расщепляющихся материалов для ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств

ДНЯО – Договор о нераспространении ядерного оружия

ДОВСЕ – Договор об обычных вооруженных силах в Европе

Договор о РСМД, ДРСМД – Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности

Договор ОСВ-1 – Временное соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений

Договор ОСВ-2 – Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки об ограничении стратегических наступательных вооружений

Договор СНВ-1, ДСНВ-1 – Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений

Договор СНВ-2, ДСНВ-2 – Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений

Договор СНВ-3, ДСНВ-3 – Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений

ИНМ – инспекции на месте

КОВЕ – контроль над обычными вооруженными силами в Европе

МАГАТЭ – Международное агентство по атомной энергии

МБР – межконтинентальная баллистическая ракета

МСМ – Международная система мониторинга

МЦД – Международный центр данных

НТСК – национальные технические средства контроля

ОМУ – оружие массового уничтожения

ПЛАРБ – атомная подводная лодка с баллистическими ракетами

ПРО – противоракетная оборона

РВСН – Ракетные войска стратегического назначения

РСД – ракеты средней дальности

СВПД – Совместный всеобъемлющий план действий по иранской ядерной программе

СНВ – стратегические наступательные вооружения

ТБ – тяжелый бомбардировщик



«ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ»

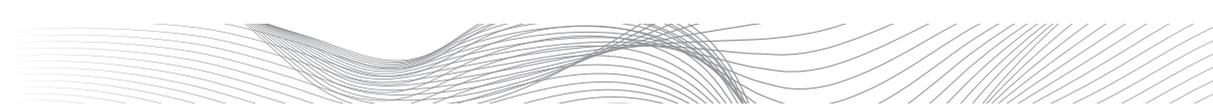
Серия докладов, аналитических статей, комментариев, интервью и других материалов, отражающих позиции российских и зарубежных экспертов по актуальным вызовам глобальной безопасности и политики России в этой сфере. Задача серии – дать понятный анализ проблем международной безопасности и предложить конкретные, реалистичные идеи и решения. Издается ООО «Триалог» в сотрудничестве с ПИР-Центром и другими партнерами.

«ТРИАЛОГ»

Российская компания, занимающаяся научными исследованиями, издательской, информационной и образовательной деятельностью, организацией научных мероприятий в сфере международной безопасности. Организатор международного клуба «Триалог», созданного в 1993 году, места регулярных встреч российских и зарубежных дипломатов, политиков, ученых, представителей бизнес-сообщества для обсуждения ключевых вопросов мировой повестки дня и внешней политики. Многолетний партнер ПИР-Центра.

ПИР-ЦЕНТР

ПИР-Центр, основанный в 1994 году, является ведущей в России неправительственной организацией, специализирующейся на изучении вопросов глобальной безопасности. Нераспространение ядерного оружия, контроль над вооружениями и перспективы ядерного разоружения, международное сотрудничество в атомной энергетике и обеспечение ядерной безопасности – среди ключевых направлений работы центра с момента создания. С 1995 года ПИР-Центр участвует в Обзорном процессе ДНЯО. В процессе подготовки Конференции по рассмотрению действия ДНЯО 2020 ПИР-Центр ставит перед собой три задачи: поддержать конструктивный диалог между Россией и США по вопросам стратегической стабильности, выработать рекомендации по российско-американскому взаимодействию по обзорному процессу ДНЯО, увеличить число российских специалистов и неправительственных организаций на площадке обзорного процесса ДНЯО.



Серия «Индекс Безопасности»

№2 (6), 2020

Верификация контроля над ядерными вооружениями и ядерного разоружения: опыт, перспективы и новые идеи

Корректор: Е.Р. Хубларова

Дизайн и компьютерная верстка: Т.В. Рогович

Помощник главного редактора: Н.С. Кулибаба

В оформлении доклада используется фрагмент гравюры Альбрехта Дюрера «Носорог»

Использование наименования и символики журнала «Индекс Безопасности» © Владимир Орлов

ПИР-Центр

Адрес: Россия, 119019, Москва, а/я 147

<http://pircenter.org/>

Подписано в печать 27.02.2020 г. Печать: ООО «ЦПУ «Радуга»

Отпечатано по заказу ООО «Триалог»

©ООО «Триалог», 2020

