



Уильям Поттер

ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ ВО ВРЕМЕНА ХОЛОДНОГО МИРА¹

Мои первые работы о сходствах и различиях в подходах Москвы и Вашингтона к решению задач ядерного нераспространения вышли более четверти века тому назад. Тогда, на самом пике холодной войны, я удивился необыкновенной близости позиций при решении этих задач, а также весьма плотному взаимодействию двух идеологических противников, соперничавших в военной сфере. После внимательного изучения природы такого сотрудничества у меня появилась надежда, что из него можно вынести такие уроки, которые пригодятся и в других сферах взаимодействия сверхдержав.

При подготовке этой статьи я перечитывал собственные строки тех времен и особенно изумился, припомнив две главы из книги 1985 г., редактором которой был ваш покорный слуга. Одна из них принадлежит перу С.И. Кисляка, в то время молодого второго секретаря Постоянного представительства СССР при ООН. Он писал о том значении, которое советская сторона придавала повышению эффективности системы гарантий МАГАТЭ (в том числе и всеобъемлющих), а также о важной для целей нераспространения роли жесткого регулирования экспорта ядерных материалов и технологий через усиление национального законодательства и многосторонние руководящие принципы ядерного экспорта, о важной с точки зрения Советского Союза роли Конвенции о физической защите ядерного материала, о вкладе советской стороны в дело предотвращения ядерного конфликта путем добровольного обязательства не применять такое оружие первой, равно как и о том, что «в современном мире альтернативы ДНЯО не существует»². Признавая неизбежное противоречие между стремлением к использованию мирного атома и потенциальным его применением в военных целях, С.И. Кисляк увидел предпосылки к развитию международных услуг в области полного ядерного цикла и отметил, что Советский Союз поддерживает создание региональных центров по оказанию подобных услуг под контролем МАГАТЭ³.

Перенесемся на два десятилетия вперед: теперь можно поразмыслить, насколько актуальными остаются многие из вышеупомянутых перспектив на сегодняшний день и какие из них могут получить поддержку нового посла России в Соединенных Штатах Америки – господина С.И. Кисляка.

Все в той же книге 1985 г. есть глава и под моим авторством с заголовком «Совместные усилия США и СССР для поддержания режима нераспространения». В той работе я отметил неожиданное сближение политики как Советского Союза, так и США в области нераспространения и контроля за экспортом ядерных материалов и технологий, а также постоянное их взаимодействие даже в период значительных сложностей в двусторонних отношениях (к примеру, после ввода советских войск в Афганистан), причем как при демократической, так и при республиканской администрации в Белом доме. Такое сотрудничество выражалось в проведении ряда многосторонних международных форумов, в том числе в рамках обзорного процесса ДНЯО, заседаний Совета управляющих



А
Н
А
Л
И
З

и Генеральной конференции МАГАТЭ, Комитета Цангера и Лондонского клуба ядерных поставщиков, а также Международной программы по оценке ядерного топливного цикла (INFCE). Кроме того, с середины 1970-х и до конца 1980-х гг. дважды в год проводились регулярные двусторонние консультации по вопросам нераспространения на уровне послов.

В этой главе я также отметил, что возможности развития совместных усилий во многом давались ценой политических уступок, равно как и то, что благоприятные условия для продвижения сотрудничества в этой области не могут длиться вечно. Говоря конкретнее, я указывал на возможность менее осмотрительного подхода к вопросам экспорта со стороны Советского Союза в случае, если экономические факторы начнут превалировать над идеями нераспространения или если советское руководство придет к мысли о неизбежности распространения ядерного оружия, которое невозможно предотвратить и которым в лучшем случае можно лишь управлять. Я писал, что и в том, и в другом случае определяющим фактором для советской политики станет позиция по вопросам нераспространения, которую займут Соединенные Штаты и другие западные поставщики ядерных материалов: «В особенности в условиях натянутых отношений между сверхдержавами действия США, хотя бы внешне направленные на ослабление режима нераспространения, могут подтолкнуть руководство Советского Союза к переоценке сильных и слабых позиций собственной внешней политики, основной линией которой на данный момент является строгий контроль за экспортом ядерных материалов и технологий наравне с системой международных гарантий, <...> [что приведет] к пересмотру курса в пользу более активного выхода на рынки поставок ядерных материалов и технологий в силу политических и экономических предпосылок». В работе также отмечалось, что «США и их западным союзникам важно усиливать советскую позицию по вопросам нераспространения своим собственным примером»⁴.

ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И ИННОВАЦИИ В ПОЛИТИКЕ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ

Я привел два мнения, составленные в 1980-е гг., чтобы подчеркнуть факт сотрудничества между Вашингтоном и Москвой, которое сложилось задолго до распада Советского Союза и основывалось на трезвом расчете и взаимных интересах. Также хотел бы привлечь внимание читателя к иным факторам, помимо состояния двусторонних отношений, имеющим прямое отношение к возможному продолжению такого сотрудничества.

Если сравнить состояние американо-советских и американо-российских отношений в 1980-е гг. и в 2008 г. соответственно, сразу бросается в глаза весьма неровная динамика сотрудничества Вашингтона и Москвы в период после распада Советского Союза. За прошедшую четверть века в заявлениях о сотрудничестве в области ядерного нераспространения, несомненно, прослеживается значительная преемственность. Кроме того, заметны и реальные результаты такой совместной работы уже в постсоветский период, самым значительным из которых стала Совместная программа уменьшения ядерной угрозы: в рамках нее многое было сделано для повышения безопасности российских ядерных арсеналов и материалов. Сотрудничество принесло и другие плоды: неограниченное продление режима ДНЯО, денуклеаризация Северной Кореи, возвращение высокообогащенного урана из стран советского блока в рамках Глобальной инициативы по снижению ядерной угрозы. Однако во многих достаточно важных аспектах размах сотрудничества после окончания холодной войны снизился, хотя начиналось оно задолго до последних событий в Грузии и планов по развертыванию элементов системы ПРО в Восточной Европе. Столь резкие колебания политического курса указывают на все более различное восприятие угрозы как Россией, так и США, а также на разные их стратегии в области нераспространения, в том числе и на относительно высокий приоритет международных экономических, военных и юридических инструментов политики, используемых для противодействия воспринимаемой угрозе распространения, равно как и на снизившееся влияние сторонников сотрудничества двух стран в этой области, причем как в Вашингтоне, так и в Москве. Складывается впечатление, что и в США, и в России превалирует максимально гибкий подход к вопросам собственной ядерной полити-

ки, даже если при этом приходится жертвовать серьезными инициативами в области противодействия распространению ядерного оружия.

Помимо прочего, отсутствие стимулов к расширению сотрудничества с американской стороной, особенно очевидное при Джордже Буше-младшем, усугубляется растущей популярностью гипотезы относительно того, что распространения ядерного оружия избежать не удастся, когда развивается представление о существовании условно *хороших* и условно *плохих* стран, распространяющих ядерное оружие и материалы, когда появляется идея о применении разных стандартов в этой области к отдельным странам, когда кажется, что многосторонние механизмы недостаточно эффективно борются с этой угрозой, и когда растет уверенность, что соображения региональной безопасности с лихвой перекрывают опасность глобального распространения ядерных вооружений.

Хотя данные тенденции или преобладающие в обществе взгляды наиболее очевидно проявляются в США, можно заметить их распространение и среди российского руководства. Собственно говоря, вскоре США и Россия могут прийти к похожим взглядам на ядерные вооружения и принципы их распространения, которые, однако, будут скорее мешать, чем способствовать сотрудничеству двух стран в борьбе с ним. Последним и самым ярким примером такого явления может послужить активное соучастие США и России в оказании давления на членов Группы ядерных поставщиков, которые не горели желанием снимать с Индии твердо установленные ограничения на экспорт ядерных материалов и технологий.

Вышеприведенный случай представляет собой попытку доказать, что американо-российское сотрудничество в области нераспространения после окончания холодной войны было зачастую куда более ограничено, чем можно было заключить по итогам встреч глав государств, однако он также показывает, что определенная череда событий, кульминацией которой стал конфликт в Грузии, вывела на первый план ряд важных вопросов о сходстве и различиях в российских и американских интересах безопасности и о том, насколько сотрудничество в области нераспространения продолжает отвечать взаимным интересам двух стран.

К примеру, некоторые российские исследователи предположили, что Кремль не просто теряет доверие к США, но и рассматривает их как источник мировой нестабильности⁶. В то же время Россия теперь усилила роль ядерного щита в рамках собственной политики безопасности и не делает больше упор на центральную роль отношений с США для гарантирования безопасности и стратегической стабильности государства. При таком подходе сокращение ядерных арсеналов, к которым призывали Джордж Шульц, Сэм Нанн, Генри Киссинджер и Уильям Перри, не только маловероятно, но и нежелательно. Более того, с учетом текущего внешнеполитического курса России потребуется больше усилий на развитие отношений с другими странами, многие из которых жаждут заполучить ядерное оружие. Аналогичных взглядов придерживаются и некоторые американские чиновники, которые сегодня как никогда воспротивились идее сотрудничества с Россией в области продления действия юридически обязательных соглашений о контроле над вооружениями, поддержки мер Совместной программы уменьшения ядерной угрозы, обещания не применять ядерное оружие первым, а также иного снижения роли ядерных вооружений в национальной политике безопасности США.

ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

С учетом неровной динамики сотрудничества между Вашингтоном и Москвой за последние 20 лет в деле обеспечения ядерного нераспространения и в свете дальнейшего охлаждения отношений после конфликта в Грузии, какие же имеются реальные перспективы в краткосрочном плане по поддержанию текущего сотрудничества и расширению его на новые сферы? Многое будет зависеть от того, насколько удастся сохранить хладнокровный подход – а этого гарантировать не может никто. Тем не менее, я считаю, что есть, по крайней мере, девять областей сотрудничества, в рамках которых США



и Россия могут совместно работать по решению вопросов нераспространения на взаимовыгодной основе. Ниже представлен их краткий список.

Продолжение регулярных консультаций по вопросам нераспространения в обычном порядке. В отличие от консультаций на высоком уровне, проводившихся дважды в год начиная с середины 1970-х до конца 1980-х гг., в настоящее время отсутствуют регулярные переговоры, в ходе которых американские и российские представители высокого ранга могли бы обсудить широкий круг связанных с ядерным распространением вопросов. Хотя такие консультации и не гарантируют практического сотрудничества при решении сложных проблем распространения, отсутствие подобных регулярных встреч не способствует обмену информацией и проведению скоординированной политики.

Сотрудничество в обеспечении гарантий нераспространения чувствительных технологий ядерного топливного цикла путем создания региональных ядерных центров. США и Россия признают наличие рисков распространения ядерных вооружений по мере того, как все большее число стран будет получать доступ к технологиям ядерного топливного цикла. Остается неясным, насколько отношение к региональным ядерным центрам со стороны как Соединенных Штатов, так и России будет определяться идеями нераспространения либо же соображениями экономической выгоды: к примеру, насколько Международный ядерный центр в Ангарске и ему подобные смогут убедить в своей привлекательности страны, к которым в данный момент в области нераспространения имеются некоторые вопросы. Хотя пока такие страны, ради которых и разрабатывалась система топливных гарантий, и не проявляют особенного интереса к международным ядерным центрам, такой подход к решению проблемы имеет известные преимущества и заслуживает совместной поддержки Россией и США.

Совместные усилия по расширению системы гарантий МАГАТЭ. Обе стороны в рабочем порядке подписали Дополнительный протокол с МАГАТЭ в качестве стандарта международных гарантий, однако достаточно сильно затянули внутреннюю реализацию данного стандарта (а в случае с США Дополнительный протокол так пока и не вступил в силу). Соглашение о сотрудничестве в ядерной сфере между США и Индией несколько не улучшило ситуацию, так как доказывает, что США и Россия готовы закрыть глаза на вопросы нераспространения в пользу собственных экономических интересов. Тем не менее, обе стороны скорее всего смогут расширить сотрудничество в области укрепления системы гарантий МАГАТЭ, в особенности если Россия увеличит свой незначительный взнос в размере 125 млн долл. в регулярный бюджет для осуществления гарантий МАГАТЭ (в настоящий момент взнос России составляет лишь 1,1% общего бюджета, в то время как США вносят 25%, а Япония – 19%).

Содействие вступлению в силу ДВЗЯИ. Вероятность того, что администрация Джорджа Буша изменит свою позицию и США ратифицируют Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), отсутствует полностью. Перспективы ратификации ДВЗЯИ со стороны Соединенных Штатов выглядят уже гораздо лучше в свете скорого прихода новой администрации во главе с Бараком Обамой, в особенности если учитывать и значительно возросшее представительство Демократической партии в Сенате. Совместная поддержка ДВЗЯИ со стороны и США, и России будет весьма символична и практически наверняка приведет к его ратификации китайской стороной. Остается надеяться, что пересмотр Москвой своего отношения к договорам по контролю над ядерными вооружениями не приведет к пересмотру и роли ДВЗЯИ как раз тогда, когда оду-мается Вашингтон.

Борьба с ядерным терроризмом. Хотя США и Россия придерживаются различных взглядов относительно возможности ядерных терактов и степени опасности их различных видов – а большинство российских официальных лиц делятся более скептическими высказываниями, чем их американские коллеги, относительно наличия у террористов возможности получить доступ и изготовить пусть даже простейшую ядерную бомбу – интересы двух стран сходятся в деле предотвращения попадания расщепляющихся и иных радиоактивных материалов к негосударственным структурам. И Соединенные Штаты, и Россия в особенности настороженно относятся к риску совершения ядерных актов ис-

ламскими террористами. И поэтому можно представить себе более глубокое сотрудничество в таких областях, как выполнение резолюции 1540 Совета Безопасности ООН, сокращение применения высокообогащенного урана в атомной энергетике, а также развитие Глобальной инициативы по снижению ядерной угрозы. К сожалению, несмотря на постоянные встречи глав государств и звучащие в ходе них заявления, ситуация им полностью противоречит: маловероятен прогресс на таком важном участке, как обмен разведывательной информацией относительно незаконной торговли ядерными технологиями и материалами.

Продление действия существующих соглашений и добровольные обязательства. Российская сторона усилила критику ряда существующих двусторонних соглашений с США по контролю над ядерными вооружениями, и американские чиновники из администрации Джорджа Буша выразили свои сомнения относительно некоторых имеющихся договоренностей. Еще до конфликта в Грузии Москва подчеркивала важность продления действия основных положений СНВ-1 и Договора о СНП, но Вашингтон тогда тянул время. После прихода в Белый дом новой администрации роли, вероятнее всего, поменяются. Еще хуже складывается ситуация в тех областях, где пока нет формализованных международных договоров. В частности, это касается президентских инициатив по нестратегическому ядерному оружию от 1991–1992 гг. Будет сложно сблизить взгляды России и США на плюсы и минусы этих мер, равно как и Договора о РСМД. Но все же имеются основания полагать, что новая администрация Барака Обамы сможет убедить партнера в необходимости хотя бы краткосрочного продления действия СНВ-1 и Договора о СНП на время продолжения переговоров о долгосрочном решении проблемы сохранения мер верификации.

Сотрудничество в рамках пятерки постоянных членов СБ ООН. Если двустороннее взаимодействие затруднено, можно совместно разрабатывать согласованные меры по вопросам нераспространения в рамках пятерки постоянных членов Совета Безопасности ООН. Этот механизм отлично работает в ходе обзорного процесса ДНЯО, а перед Обзорной конференцией 2000 г. совместное заявление пятерки позволило снять с повестки дня конференции один из самых сложных вопросов – о системе ПРО. Интересно отметить, что, хотя пятерка и не смогла принять согласованного заявления перед не оправдавшей надежд Обзорной конференцией 2005 г., в ходе сессии Подготовительного комитета обзорной конференции в 2008 г. удалось выработать общую позицию, которая станет отличной отправной точкой для развития подходов на будущее, по мере приближения Обзорной конференции 2010 г.

Развитие совместной системы ПРО. Предложения о развертывании элементов ПРО в Польше и Чехии являются, пожалуй, самым острым и притом абсолютно ненужным источником трений в американо-российском взаимодействии по вопросам нераспространения. Россия реагирует остро потому, что так или иначе воспринимает эти усилия как часть более масштабной и долгосрочной программы по снижению собственного потенциала ядерного сдерживания, вне зависимости от того, насколько данное понимание верно. А ненужными эти усилия являются потому, что даже если ПРО заработает так, как задумано – а вот тут есть большие сомнения, – нет совершенно никакой срочности, чтобы разворачивать эти элементы сейчас, когда угроза в лучшем случае лишь только зарождается. И хотя конфликт в Грузии снизил вероятность того, что представители Демократической партии в Конгрессе задержат выделение финансирования на развертывание ПРО, предложение экс-президента В.В. Путина о совместной разработке такой системы все же содержит в себе полезную схему для дискуссий о сотрудничестве в области ПРО, а потому к нему следует прислушаться.

Плотная работа над проблемой расширения НАТО. Хотя данная проблема формально и не относится к вопросам нераспространения, перспектива дальнейшего расширения Альянса, а особенно вступление в него Грузии и Украины, вызывает наибольшее раздражение обеих сторон в американо-российских отношениях, что, скорее всего, приведет к опасной конфронтации. Если появится возможность снять этот фактор, сотрудничество между США и Россией не только в области нераспространения, но и по широкому кругу международных проблем можно в значительной степени улучшить. Не следует



полагать, однако, что победа кандидата от Демократической партии на президентских выборах в США непременно приведет к выработке нового компромиссного решения проблемы расширения НАТО, но перспективы такого решения, безусловно, лучше, чем если бы победил кандидат-республиканец.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Руководители США и Советского Союза в период холодной войны на собственном горьком опыте научились ценить сотрудничество по ядерным вопросам лишь после того, как обе стороны способствовали распространению ядерного оружия по планете и подошли к опасной черте его применения. Будет весьма печально, если современные лидеры Соединенных Штатов и Российской Федерации позабудут тот урок и собственные совместные усилия по предотвращению гибели человечества в пожаре ядерной войны. Полагаю, что так думаю не только я, но и посол С.И. Кисляк. 🙏

Примечания

¹ Первая редакция данной статьи была подготовлена в рамках Гштаадского процесса, состоявшегося в Гштааде, Швейцария, 25–26 сентября 2008 г.

² Kislyak Sergey I. A Soviet Perspective on the Future of Nonproliferation. The Nuclear Suppliers and Nonproliferation: International Policy Choices. By Rodney W. Jones, Cesare Merlini, Joseph F. Pilat, and William C. Potter. Lexington, MA: Lexington Books, 1985. P. 211–218.

³ Ibid. P. 216.

⁴ Potter William C. U.S.-Soviet Cooperative Measures for Nonproliferation. The Nuclear Suppliers and Nonproliferation: International Policy Choices. By Rodney W. Jones, Cesare Merlini, Joseph F. Pilat, and William C. Potter. Lexington, MA: Lexington Books, 1985, P. 14.

⁵ См., напр.: Орлов В.А. Российско-американские стратегические отношения после грузинского кризиса: *брак по расчету или счастливый развод?* Доклад к заседанию Группы разработки стратегии в области нераспространения при Монтерейском институте международных исследований в Монтерее, Калифорния (20–21 августа 2008 г.).