

Глава 2

КОНФЕРЕНЦИЯ ПО РАССМОТРЕНИЮ ДЕЙСТВИЯ И ПО ПРОДЛЕНИЮ ДНЯО 1995 Г.: МЫСЛИ ДО И ПОСЛЕ

Ядерное разоружение: достаточно ли обязательств взяли на себя пять ядерных государств по Договору о нераспространении ядерного оружия? (1995)¹

Роланд Тимербаев, Джордж Банн, Джеймс Леонард²

Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) 1968 г. представляет собой компромисс между пятью государствами, обладающими ядерным оружием (Великобритания, Китай, Франция, Россия и США) и примерно 160 участниками договора, которые не располагают ядерным оружием. Первоначальный срок действия договора был ограничен 25 годами, при этом на государства, обладающие ядерным оружием, были возложены обязательства по статье VI. Каждые пять лет участники договора должны рассматривать, выполняется ли это и другие условия договора; было установлено право выхода из договора в случае, если исключительные обстоятельства, связанные с нераспростра-

¹ Впервые опубликовано: Банн Дж., Тимербаев Р. Ядерное разоружение: достаточно ли обязательств взяли на себя пять ядерных государств по Договору о нераспространении ядерного оружия? // *Ядерный Контроль*. 1995. № 3. С. 2–4. См. текст в оригинальной версии здесь: <https://pircenter.org/wp-content/uploads/2022/10/Ядерный-Контроль-№3-1995.pdf>; Банн Дж., Тимербаев Р., Леонард Дж. Ядерное разоружение: достаточно ли обязательств взяли на себя пять ядерных государств по Договору о нераспространении ядерного оружия? (Продолжение) // *Ядерный Контроль*. 1995. № 4. С. 2–4. См. текст в оригинальной версии здесь: <https://pircenter.org/wp-content/uploads/2022/10/Ядерный-Контроль-№4-1995.pdf>

² Джордж Банн (1925–2013) – профессор Центра по международной безопасности и контролю над вооружениями Стэнфордского университета. Роланд Тимербаев (1927–2019) – Чрезвычайный и Полномочный Посол СССР/России, президент ПИР-Центра (1994–1998), приглашенный профессор Миддлберийского института международных исследований в Монтерее, США. Джеймс Леонард (1920–2020) – директор Вашингтонского совета по нераспространению.

нением ядерного оружия, поставили под угрозу высшие интересы заинтересованной стороны (статьи VI, VII.3 и X). В статье VI договора все участники договорились «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». С точки зрения неядерных государств, смысл компромисса состоял в том, чтобы продолжать нажим на государства, обладающие ядерным оружием, с целью прекращения гонки ядерных вооружений и достижения нулевого уровня ядерных вооружений.

Содержание статьи VI, вытекающее из ее текста

Сама статья VI показывает, что переговоры о мерах «по прекращению гонки ядерных вооружений» являются главным приоритетом «в ближайшем будущем». В отличие от этого, призыв к переговорам о «ядерном разоружении» и о «всеобщем и полном разоружении» (ВПР) не сопровождался формулировкой, которая предполагала бы такую же срочность. Статья VI явным образом отдает приоритет мерам по «прекращению гонки ядерных вооружений».

В то время, когда велись переговоры по статье VI, американский и советский планы по ВПР предусматривали, чтобы нулевой уровень ядерных вооружений был достигнут на последней стадии разоружения. Это должно было сочетаться со всеобщим сокращением вооруженных сил и обычных вооружений до самых низких уровней. По американскому плану, предварительные условия для продвижения к нулевому уровню включали ослабление международной напряженности, усовершенствование механизмов по мирному урегулированию международных споров, а также укрепление миротворческих сил ООН.

Установила ли статья VI те же самые взаимосвязи и предварительные условия для «ядерного разоружения»? Обязательство по статье вести переговоры о мерах «по ядерному разоружению» может включать ряд мер по сокращению развернутых ядерных вооружений до уровня, далеко не достигающего нулевого. Понятие «разоружение» иногда означает сокращения, не достигающие нулевого уровня, но в обычном своем значении ядерное

разоружение определенно включает в себя нулевой уровень. Следовательно, обязательство вести переговоры о мерах по ядерному разоружению охватывает и нулевой уровень.

Преамбула договора допускает другое значение. Она содержит два соответствующих положения: одно из них предполагает вести переговоры по «ядерному разоружению», другое – по «всеобщему и полному разоружению» (одновременно или последовательно). В первом положении участники заявляют «о своем намерении по возможности скорее достигнуть прекращения гонки ядерных вооружений и принять эффективные меры в направлении ядерного разоружения...». Во втором положении стороны высказывают стремление «содействовать смягчению международной напряженности и укреплению доверия между государствами, с тем чтобы способствовать достижению прекращения производства ядерного оружия, уничтожению всех существующих его запасов и исключению ядерного оружия и средств его доставки из национальных арсеналов в соответствии с договором о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем...».

Отличающиеся друг от друга тексты этих двух положений преамбулы предполагают, что статья VI не требует переговоров о мерах, призывающих к нулевому уровню ядерных вооружений, кроме как в контексте всеобщего и полного разоружения, включая и предварительные условия: смягчение международной напряженности и укрепление доверия между государствами. В то же время «эффективные меры в направлении ядерного разоружения» должны достигаться вне контекста всеобщего и полного разоружения или предварительных условий. Следовательно, на основании преамбулы можно утверждать, что достижение полного ядерного разоружения предусматривалось только в контексте всеобщего и полного разоружения.

История переговоров по договору и практика его реализации показывают, что достижение нулевого уровня виделось в двух вариантах: «ядерное разоружение» без взаимосвязей и предварительных условий и «всеобщее и полное разоружение» с взаимосвязями и предварительными условиями.

Содержание статьи VI, основанное на истории переговоров

В 1962 г. США предложили группе союзников по НАТО обсудить два варианта деклараций: обязательства государств, обладающих ядерным оружием, не передавать его тем государствам, которые им не обладают, и отдельные заявления государств, не обладающих ядерным оружием, об отказе от его приобретения. Италия призвала повременить с этими заявлениями, если от государств, обладающих ядерным оружием, не поступит обещаний отказаться от него. Итальянцы, похоже, выступали и от имени Германии. Когда позже Италия предложила, чтобы страны, не обладающие ядерным оружием, отказались от его приобретения в краткосрочных односторонних заявлениях до тех пор, пока ведутся переговоры по дополнительным обязательствам для тех государств, которые имеют ядерное оружие, канцлер ФРГ Людвиг Эрхард заявил, что Германия уже подписала заявление о неприобретении ядерного оружия, и призвал другие государства последовать этому примеру.

Когда советский и американский проекты бессрочных договоров о нераспространении оказались в центре внимания, Германия подчеркнула, что требуется нечто большее, чем такой ограниченный договор: «Когда государства, обладающие ядерным оружием, прямо заявят о своем желании предпринять со своей стороны шаги по сдерживанию и сокращению вооружений, ограниченный договор о нераспространении положит начало международному сотрудничеству ради подлинной гарантии сохранения мира в ядерный век...»³. Ни американский, ни советский проекты в то время не содержали статьи, обязывающей ядерные державы вести переговоры по прекращению гонки вооружений или по сокращению своих арсеналов.

На Конференции по разоружению в Женеве Италия представила проект краткосрочной декларации об одностороннем отказе развитых государств, не обладающих ядерным оружием, от его приобретения. Согласно итальянскому предложению, неядерные государства должны были встретиться перед самым окончанием первоначального срока действия договора с целью обсуждения

³ Memorandum of the Federal Republic of Germany to other governments, April 76, 1967 // Documents on Disarmament, 1967. P. 179, 180, 1827.

«прогресса, который был достигнут в направлении международных соглашений по предотвращению распространения ядерного оружия или прекращению гонки ядерных вооружений и сокращению ядерных арсеналов». Любое решение государств, сделавших заявление о его продлении, основывалось бы на итогах этого рассмотрения⁴. Восемь неприсоединившихся стран, представленных на Женевской конференции, высказали затем такое же замечание по поводу договора о нераспространении.

В 1965 г. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию, содержащую основные принципы для переговоров по будущему ДНЯО. В резолюции, в частности, постановялось, что такой договор «должен воплощать приемлемый баланс взаимных обязательств как ядерных, так и неядерных государств» и должен стать шагом в направлении «всеобщего и полного разоружения и, в особенности, ядерного разоружения»⁵. Таким образом, и резолюция ООН, и меморандум неприсоединившихся стран, и итальянское предложение призывали к прогрессу в направлении ядерного разоружения, даже до того, как меры и условия, необходимые для ВПР, были бы достигнуты.

Когда Конференция в Женеве возобновила свою работу в 1966 г., восьмерка неприсоединившихся стран согласовала новый меморандум с перечислением конкретных предложений об «ошутимых мерах по прекращению гонки ядерных вооружений и ограничению, сокращению и уничтожению запасов ядерного оружия и средств его доставки». Такие шаги включали запрещение ядерных испытаний, прекращение производства расщепляющихся материалов для оружия и «замораживание и постепенное сокращение запасов ядерного оружия и средств его доставки, запрещение применения ядерного оружия и гарантии безопасности неядерным государствам»⁶.

В 1967 г., после того как Советский Союз и США представили идентичные проекты договора, мексиканская делегация выдвинула следующую поправку: «Каждое государство-участник договора, обладающее ядерным оружием, обязуется вести переговоры

⁴ Italian Proposal Submitted to the Eighteen Nation Disarmament Committee: Draft of Unilateral Nonacquisition Declaration, September 14, 1965 // Documents on Disarmament, 1965 (1966). P. 411–412.

⁵ UNGA Resolution 2028 of November 19, 1965 // Documents on Disarmament, 1965. P. 532–534.

⁶ Memorandum of August 19, 1966 // Documents on Disarmament, 1966. P. 576–578.

в духе доброй воли, со всей срочностью и настойчивостью с целью достижения дальнейших соглашений по запрещению испытаний ядерного оружия, прекращению производства ядерного оружия, ликвидации существующих запасов ядерного оружия и средств его доставки, а также соглашения о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем»⁷. Язык этой поправки ясно свидетельствует, что переговоры по исключению ядерного оружия из национальных арсеналов могут вестись вне контекста всеобщего и полного разоружения. Бразилия, Бирма (Мьянма), Индия, Румыния и Швейцария выдвинули аналогичные предложения⁸.

Еще ранее союзники США выразили заинтересованность в том, чтобы связать обязательства по нераспространению с новыми ограничениями ядерных вооружений. Британский представитель утверждал, что условия договора «должны предоставить способы возмещения неядерным государствам в случае, если ядерные государства будут слишком медленно выполнять свои намерения»⁹. Способы возмещения, чаще всего упоминавшиеся на Конференции в Женеве, включали: право выхода из договора государств, не обладающих ядерным оружием; конференции каждые пять лет для рассмотрения действия договора и конференцию по истечению первоначального срока действия с целью решения вопроса, на какой срок продлить договор. Советский Союз и США пересмотрели текст мексиканского предложения, убрав ссылки на конкретные меры, и предложили вариант, ставший обязательством по статье VI. Позднее они изменили свой проект договора, предложив созывать конференции по рассмотрению его действия каждые пять лет вместо того, чтобы проводить такую конференцию лишь один раз по истечении первого пятилетнего срока. Предлагаемый срок действия договора был изменен с «бессрочного» на первоначальный период в 25 лет,

⁷ Mexican Working Paper of September 19, 1967 // ACDA, Documents on Disarmament, 1967. P. 394–957.

⁸ Brazilian Amendments of October 31, 1967 // ACDA, Documents on Disarmament, 1967. P. 546; Statement of the Burmese representative of October 10, 1967 // ACDA, Documents on Disarmament, 1967. P. 459, 463; Statement of Indian Delegate of September 28, 1967 // ACDA, Documents on Disarmament, 1967. P. 430, 440; Romanian Working Paper of October 19, 1967 // ACDA, Documents on Disarmament, 1967. P. 525–526; Swiss Aide-Memoire of November 17, 1967 // ACDA, Documents on Disarmament, 1967. P. 572–574.

⁹ Statement of February 23 // ACDA, Documents on Disarmament, 1967. P. 288.

по истечении которого участники должны будут решить, на какой срок его продлить¹⁰.

Участники переговоров предполагали, что с нарушениями договора, представляющими угрозу миру, будет иметь дело Совет Безопасности ООН. Договор не предусматривает каких-либо новых полномочий для передачи всех споров по подозреваемым нарушениям условий договора в Совет Безопасности, на судебное решение в Международный Суд, на посредничество и в арбитраж. Недовольный участник договора имеет право выйти из договора, при этом ему необходимо направить уведомление в Совет Безопасности ООН, согласно статье X.1 ДНЯО.

Представитель США в ООН Артур Голдберг в своем заявлении при направлении окончательного текста договора на Генеральную Ассамблею ООН отметил: «После заключения договора, мое правительство в духе статьи VI... будет вести переговоры по разоружению с удвоенным упорством, надеждой и со всей неотложностью...»¹¹. Для неядерных государств, не удовлетворенных тем, как пятерка выполняет статью VI, наиболее важными средствами воздействия являются возможность не допустить достижения соглашения на конференциях по рассмотрению действия договора каждые пять лет и отказ голосовать за длительное продление договора в 1995 г.

Деятельность участников ДНЯО в соответствии со статьей VI

ДНЯО был открыт для подписания 1 июля 1968 г. В тот же день советское правительство выпустило меморандум, в котором объявлялось о согласии вести с США переговоры по стратегическим средствам доставки, а также переговоры о других восьми мерах по контролю над вооружениями, включая «запрещение производства ядерных вооружений и сокращение и уничтожение ядерных арсеналов», отдельно от всеобщего и полного разоружения¹².

¹⁰ Эти изменения появились в проектах от 18 января и 11 марта 1968. См.: International Negotiation of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. GPO, 1969. P. 150–159.

¹¹ Statement of April 26, 1968 // ACDA, Documents on Disarmament, 1968. P. 230–231.

¹² Memorandum of July 1, 1968 // ACDA, Documents on Disarmament, 1968. P. 466–707.

Летом этого же года на Конференции по разоружению в Женеве государства-участники наполнили дополнительным содержанием статью VI, согласившись с повесткой дня, включавшей вопросы «прекращения испытаний, неприменения ядерного оружия, прекращения производства расщепляющихся материалов для оружия, прекращения производства вооружений, сокращения и последующего уничтожения ядерных арсеналов и создания зон, свободных от ядерного оружия, и т.д.»¹³. Таким образом, согласно Конференции по разоружению в Женеве, переговоры по уничтожению ядерного оружия в соответствии со статьей VI ДНЯО могут и должны вестись либо в контексте ядерного разоружения без определенных предварительных условий, либо же в контексте всеобщего и полного разоружения с этими условиями. В тот период наиболее значимым из этих двух путей был первый. США и Советский Союз провели двусторонние переговоры по ядерным арсеналам и в результате достигли исключительно важных соглашений по их сокращению. За 26 лет после этого проблемы всеобщего и полного разоружения ядерными государствами не обсуждались, хотя о них и упоминалось в повестке дня Конференции по разоружению в Женеве.

Большинство из тех государств, которые представили специальные заявления правительствам-депозитариям при вступлении в договор, отметили важность достижения соглашений в соответствии со статьей VI ДНЯО¹⁴. На всех четырех конференциях по рассмотрению действия договора отмечался недостаточный прогресс, достигнутый ядерными государствами при выполнении статьи VI. Вопросом, вызывавшим наибольшее возражение, был факт отсутствия переговоров по всеобъемлющему запрещению ядерных испытаний. Две конференции (1980 и 1990 гг.) завершились, так и не достигнув консенсуса по заключительной декларации из-за разногласий по поводу отсутствия этих переговоров.

К 1975 г. были достигнуты соглашения об ограничении стратегических наступательных и оборонительных вооружений. Несмотря на это, неприсоединившиеся страны-участницы договора критиковали Советский Союз и США за невыполнение обязательств по договору. Председатель Конференции резюмировал следующим образом: «Совершенно очевидно, что всеобъемлющее

¹³ Report to the United Nations and the UN Disarmament Commission of August 28, 1968 // ACDA, Documents on Disarmament, 1968. P. 591, 593.

¹⁴ Среди них Австралия, Германия, Япония, Индонезия, Турция и Югославия.

запрещение испытаний ядерного оружия является самым решающим элементом...»¹⁵. Компромиссная заключительная декларация была согласована в последнюю минуту.

На Конференции по рассмотрению действия ДНЯО 1980 г. неприсоединившиеся страны-участницы договора блокировали консенсус по заключительной декларации, хотя американско-советско-английские переговоры о прекращении испытаний ядерного оружия достигли прогресса. Неприсоединившиеся страны подчеркнули, что государства, обладающие ядерным оружием, не выполнили свои обязательства по договору: не договорились о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, не ввели Договор между СССР и США об ограничении стратегических наступательных вооружений 1979 г. (Договор ОСВ-II) в силу, а также не продолжили переговоры по значительным сокращениям стратегических наступательных вооружений¹⁶. К Конференции по рассмотрению действия ДНЯО 1985 г. был достигнут незначительный прогресс в соответствии со статьей VI, однако к этому времени после длительного перерыва начались американско-советские переговоры по стратегическим вооружениям. Делегаты Конференции не желали критиковать эти обнадеживающие усилия, и консенсус по заключительной декларации был достигнут. Заключительная декларация Конференции 1985 г. представляет особый интерес, так как в части, относящейся к статье VI, участники договора отразили общее мнение, что переговоры по достижению нулевого уровня ядерных вооружений должны проводиться, при этом не обязательно в контексте всеобщего и полного разоружения.

Накануне Конференции 1990 г. наступил конец холодной войны, было достигнуто соглашение по ракетам средней и меньшей дальности¹⁷, а также наметился прогресс в направлении договора по стратегическим наступательным вооружениям¹⁸. Тем не менее, консенсус по заключительной декларации 1990 г.

¹⁵ Donnelly W.H., Beckman R.L. Nuclear Non-Proliferation Treaty Conference / Nuclear Proliferation Factbook. Congressional Research Service, 1985. P. 577, 581.

¹⁶ Working Paper submitted to the Group of 77 non-aligned countries on August 26, 1980. NPT/CONF. II/C.1/2.

¹⁷ Имеется в виду Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД). Документ был подписан 8 декабря 1987 г. – *Прим. ред.*

¹⁸ Переговоры по Договору о сокращении стратегических наступательных вооружений (Договору СНВ-I) проходили с 1985 по 1991 гг. Документ был подписан 31 июля 1991 г. – *Прим. ред.*

опять не был достигнут, главным образом, из-за того, что государства, обладающие ядерным оружием, не достигли согласия по запрещению испытаний ядерного оружия.

Выводы о содержании статьи VI ДНЯО

К трем мерам, которые чаще всего упоминались в истории переговоров и в договоре 1968 г., когда стороны договорились о превращении в жизнь статьи VI, относятся запрещение ядерных испытаний; прекращение производства расщепляющихся материалов для оружия; и запрещение применения ядерного оружия. Ни одна из этих мер до сих пор не согласована в качестве обязательной международной нормы. В настоящее время действуют четырехсторонний мораторий на испытания (лишь Китай не присоединяется к нему), советско-американский договор об ограничении подземных ядерных испытаний, одностороннее прекращение производства расщепляющихся материалов для оружия США (и в ближайшем будущем Россией), а также заявления, сделанные каждой из пяти держав о том, что они не будут применять ядерное оружие против неядерных государств (с оговорками). На Конференции по разоружению в Женеве ведутся переговоры о заключении многосторонних договоров по всем трем мерам, но соглашений по «прекращению гонки ядерных вооружений» было достигнуто совсем мало.

Пять держав, признаваемых в ДНЯО в качестве ядерных государств¹⁹, приняли четкое обязательство, в соответствии со статьей VI, вести переговоры в духе доброй воли по всем этим трем мерам. Согласно статье VI, эти меры имеют большую срочность, чем меры, относящиеся к ядерному разоружению. Три ядерных державы из пяти – Великобритания, Советский Союз (теперь Россия) и США – принимали участие в последних серьезных переговорах (прекратившихся в 1980 г.) о прекращении ядерных испытаний. Все пять государств являются участниками многосторонней Конференции по разоружению в Женеве, однако Китай и Франция не были обязаны вести переговоры о прекращении гонки ядерных вооружений до присоединения к ДНЯО в 1992 г. До этого времени вопрос о прекращении производства расщепляющихся

¹⁹ США, СССР/Россия, Великобритания, Франция, Китай, то есть страны, которые испытали ядерное оружие до 1 января 1967 г. – *Прим. ред.*

материалов для ядерного оружия практически не обсуждался на Конференции по разоружению. Однако резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 1993 г. о таком прекращении, недавно подтвержденная поддержкой этой меры в США, и совместное российско-американское заявление от 14 января 1994 г. могут дать новый толчок решению данной проблемы²⁰.

В начале сессии 1994 г. Конференция по разоружению назначила специального координатора (представителя Канады Джеральда Шеннона), которому поручалось обсудить с представителями других сторон содержание и механизм проведения переговоров о «недискриминационном многостороннем договоре под эффективным международным контролем, запрещающим производство расщепляющихся материалов для ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств». Различия в оговорках, сделанных в отношении обязательств не применять ядерное оружие против неядерных государств, долгие годы препятствуют заключению в Женеве договора о неприменении ядерного оружия. В трехстороннем заявлении, подписанном в Москве 14 января 1994 г. президентами России, США и Украины, Россия и США согласились предоставить Украине идентичные гарантии безопасности, как только она присоединится к ДНЯО.

Всеобъемлющее запрещение испытаний всегда упоминается как самая первостепенная из трех мер по прекращению гонки вооружений. Это единственная мера, отмеченная в преамбуле ДНЯО. На четырех предшествующих конференциях по рассмотрению действия договора наибольшее внимание уделялось факту недостижения соглашения о всеобъемлющем запрещении испытаний, и по этой причине на двух из четырех конференций не было принято заключительной декларации. С точки зрения неядерных государств-участников договора, полное запрещение испытаний является самой важной мерой, которую могут принять ядерные государства для выполнения своих обязательств по статье VI.

²⁰ UNGA Res.48/7SL (1993) // United Nations, 1993.; Statement of President Clinton to UNGA, September 27, 1993 // United Nations, 1993; White House Fact Sheet on nuclear issues dated September 27, 1993 // The White House, 1993; Joint Statement by the President of the Russian Federation and the President of the United States on the Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction and the Means of their Delivery dated January 14, 1994 // The White House, 1994.

Конференция 1995 г. будет отличаться от предыдущих по двум направлениям. Во-первых, если на Конференции не будет достигнуто соглашения, это может означать прекращение договора. Впервые неядерные государства-участники договора будут иметь реальный рычаг воздействия на ядерные державы. Понимая это, неприсоединившиеся государства-участники Конференции по разоружению сделали заявление 1 декабря 1993 г., в котором потребовали разработать в течение 1994 г. «окончательный текст» договора о всеобъемлющем запрещении испытаний.

Во-вторых, вопрос о сроке продления договора будет решаться большинством голосов, а не путем консенсуса, как на конференциях по рассмотрению действия договора. Это имеет особенно важное значение, поскольку участники договора должны будут определить период его продления. Решение не сможет быть заблокировано небольшим меньшинством, как это имело место на прошлых конференциях.

Какое влияние эти изменения окажут на перспективы достижения соглашения о запрещении ядерных испытаний? Государства-участники договора, которые стремятся к достижению такого запрета, не добьются своей цели, если договор прекратит существование. Более того, все или большинство развивающихся стран заинтересованы в продлении договора о нераспространении, поскольку он рассматривается в качестве эффективного средства предотвращения приобретения другими странами ядерного оружия и содействия развитию торговли ядерными материалами и оборудованием под гарантиями.

Однако провал попыток ядерных государств в течение 25 лет запретить испытания может привести к тому, что развивающиеся страны перестанут доверять этим государствам в их способности достичь договоренности без сильного давления. Одним из способов разрешения этой проблемы, с точки зрения развивающихся стран, может стать принятие решения в 1995 г. о краткосрочном продлении договора, например на два года, а затем, если будет достигнуто соглашение по запрещению испытаний, договор может быть продлен на более долгий срок. Возникают серьезные сомнения в отношении юридической законности такого предложения, и в результате, такое продление договора может закончиться его прекращением в 1997 г. Более вероятным предложением неядерных государств может стать призыв прервать Конференцию 1995 г., например, на шесть месяцев,

для того чтобы заново созвать ее после достижения соглашения о запрете на испытания²¹. Поскольку неприсоединившиеся страны составляют примерно две трети всех членов договора, они имеют возможность навязать такой перерыв.

Сторонники продления ДНЯО на долгий срок, скорее всего, не будут настаивать на проведении голосования по этому вопросу в 1995 г., если у них не будет значительного большинства. Совсем нежелательным результатом было бы, если рассерженные представители государств, способных создать ядерное оружие, стали бы угрожать выходом из договора²². Поскольку почти все государства-участники договора не заинтересованы в прекращении действия договора о нераспространении после краткосрочного продления, перерыв Конференции 1995 г. кажется вполне возможным, если к моменту открытия Конференции соглашение о запрещении испытаний не будет достигнуто.

Советский Союз и США выполнили положения Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) 1987 г. В соответствии с договорами СНВ-I²³ и СНВ-II²⁴, Россия и США уже сняли с боевого дежурства или демонтировали большое число боеголовок всех категорий дальности, включая и те, которые не охватываются договорами о РСМД и СНВ. Это значительное достижение в выполнении обязательства по статье VI ДНЯО. До настоящего времени три других ядерных государства не участвовали в советско- (сейчас российско-) американских переговорах о сокращении ядерного оружия. Китай и Франция не принимали такого обязательства до своего присоединения к ДНЯО в 1992 г. Однако им придется обсуждать вопрос о сокращении ядерного оружия, чтобы продемонстрировать свое соблюдение статьи VI. Россия и США пока не проводили серьезных переговоров о сокращении ниже конечных уровней для боеголовок стратегических ракет по договору СНВ-II – до уровней, превышающих те, которые существовали у обоих государств в 1970 г., когда ДНЯО вступил в силу. Статья VI явно требует гораздо большего.

²¹ Epstein W. Amendment Conference is Best Way to Achieve Early CTBT & Help NPT // Disarmament Times, December 21, 1993. P. 4.

²² Dunn L. NPT 1995: Time to Shift Gears // Arms Control Today, November 23, 1994. P. 14–19.

²³ Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (Договор СНВ-I), подписанный 31 июля 1991 г. – *Прим. ред.*

²⁴ Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (Договор СНВ-II), подписанный 3 января 1993 г. – *Прим. ред.*

Текст преамбулы ДНЯО, относящийся к всеобщему и полному разоружению, подразумевает, что смягчение международной напряженности и укрепление доверия между государствами считались необходимыми для того, чтобы способствовать исключению ядерного оружия и средств его доставки из национальных арсеналов. Для создания предпосылок глубокого сокращения обычных вооружений нужен мир, а его сейчас нет. ООН пока не доказала в достаточной степени, что она может разрешить споры, связанные с насилием, и всеобщее и полное разоружение пока еще не представляется реальным.

Не требуется выполнения предварительных условий для того, чтобы вступило в силу обязательство вести переговоры с целью достижения нулевого уровня ядерных вооружений. После окончания холодной войны наступило время, когда все пять ядерных государств должны начать такие переговоры. Статья VI не допускает уклонения от переговоров любой из пяти сторон лишь только потому, что американцы и русские согласились сократить стратегические боеголовки до 3500 единиц.

«Пять плюс один» – форум ведения переговоров по статье VI

Таким образом, ядерные государства не выполнили всех своих обязательств по статье VI ДНЯО. США и Россия сделали достаточно много, однако даже после выполнения Договора СНВ-II 1993 г. две основные державы имели бы больше стратегического оружия, чем во время переговоров по ДНЯО. Великобритания, Франция и Китай еще менее выполнили свои обязательства по статье VI. Ни одно из этих трех государств не взяло на себя обязательства о существенном ограничении объема и состава ядерного арсенала. Представители Китая постоянно призывают к полной ликвидации ядерного оружия, но китайское правительство не выдвинуло никаких предложений, как достичь этой цели.

В целях соблюдения статьи VI ДНЯО ядерные государства должны будут создать форум для обсуждения этого вопроса с участием, по крайней мере, пяти государств. Инициатором создания такого форума должно стать правительство США. Некоторые предлагают созвать форум с участием более чем пяти государств, возможно, с включением трех «пороговых» государств (Израиля,

Индии, Пакистана) и даже с включением некоторых неядерных государств, таких, как Швеция, Германия и Япония. Однако эти предложения нельзя считать удачными. Три «пороговых» ситуации представляют собой региональные, а не глобальные проблемы, несмотря на утверждение Индии, что причиной развития ее ядерной программы является Китай. Проблемы, связанные с этими государствами, должны решаться отдельно; только после того, как пятерка сократит свои арсеналы до очень низкого уровня, появится необходимость вовлечь их в систему ограничения ядерных вооружений. Они, конечно, должны будут участвовать в переговорах по полному запрещению испытаний, а также в будущих переговорах по расщепляющимся материалам.

Смысл вовлечения в форум для переговоров по статье VI шведского правительства состоял бы в том, чтобы обеспечить добросовестное отношение к переговорам этой пятерки. Для этого имеются разумные основания, поскольку в каждом из пяти государств имеются влиятельные группы, которые выступают против ограничения ядерного оружия и рассматривают его уничтожение как опасную фантазию. Подходящим способом контроля за переговорами было бы, однако, не присутствие за столом переговоров представителей неядерных государств, а присутствие международной организации (ООН или Конференции по разоружению в Женеве). Представитель ООН или Конференции по разоружению не будет стороной в этих переговорах; его задача будет заключаться в том, чтобы присутствовать и слушать. Этот представитель будет периодически и публично информировать о ходе переговоров. Такая информация станет основой политических оценок для правительств и, возможно, для Конференции по разоружению, Генеральной Ассамблеи ООН или Совета Безопасности ООН. Разумеется, ничто не может (и не должно) препятствовать пяти правительствам вступать в контакты друг с другом без международного представителя. Однако такого рода скрытые контакты рано или поздно станут достоянием гласности, и если они носят сомнительный характер, то участники таких контактов будут дискредитированы.

Некоторые высказывают возражение, что переговоры, проводимые при открытых дверях, никогда не приводят к успешным результатам. В этом есть доля правды. Правительства должны найти способы подвергать проверке свои идеи прежде, чем полностью подписаться под ними. Совсем другое дело – закулисные

сговоры с целью помешать прогрессу на переговорах. Наблюдатель от ООН или Конференции по разоружению действительно может стать одним из возможных каналов проверки «пробных шаров», если он сможет заслужить доверие сторон. Для того чтобы дать старт переговорам «пять плюс один», нужна формальная инициатива, желательно исходящая со стороны США, которая привела бы к созданию пятисторонней подготовительной группы. Ей было бы поручено разработать мандат переговоров и представить его на дальнейшее рассмотрение какому-либо широкому форуму. Конференция по разоружению в Женеве представляется наилучшим местом для проведения такой работы. Затем этот мандат с внесенными исправлениями можно было бы передать на одобрение Конференции по продлению действия ДНЯО в 1995 г. Тогда форум «пять плюс один» можно было бы открыть сразу после нее.

Повестка дня и мандат переговоров

Первым пунктом повестки дня такого форума могли бы быть транспарентность, безопасность и охрана уже существующих запасов оружия пяти государств. Благодаря мерам по безопасности и транспарентности, гарантии безопасности (которые, как можно надеяться, будут сформулированы к тому времени) постепенно приобретут доверие и политическое значение, чего нельзя сказать о простых декларациях. Постановка этих вопросов в качестве первоочередных позволит обеспечить поддержку переговоров со стороны военных истеблишментов, которые в противном случае будут более сдержанными или даже враждебными.

Мандат переговоров по статье VI ДНЯО, естественно, должен включать вопросы не только транспарентности, но и уровней оружия. Для этого явно потребуются подтверждение приверженности цели полной ликвидации ядерных вооружений в будущем. Любой признак отступления от этой цели и сохранение постоянного разделения мира на страны, имеющие и не имеющие ядерное оружие, нанесет серьезный или даже непоправимый удар по режиму ядерного нераспространения. Одно лишь подтверждение цели ликвидации ядерного оружия не удовлетворит более радикально настроенных членов ДНЯО, с которыми будет проводить работу, скажем, Индия, да и не одна она. Неядерные госу-

дарства хотят увидеть хотя бы какую-нибудь программу, представленную ядерной пятеркой, показывающую, как они будут двигаться к этой цели.

Было бы полезно, чтобы на раннем этапе переговоров пятерки был рассмотрен вопрос о снятии ракет с боевого дежурства. Это вполне понятная концепция – снятие с дежурства всех ядерных сил и принятие мер по замедлению их развертывания, которые находились бы под международным наблюдением. Переход от концепции к разработке таких условий и к переговорам о таких мерах далеко не прост. Более того, концепция снятия с дежурства сама по себе не обязательно ведет к сокращению сил и поэтому не может означать обязательства двигаться в направлении ядерного разоружения, как этого требует ДНЯО.

Для того, чтобы убедить неядерные государства серьезно воспринять политическую волю ядерных государств сделать эффективными переговоры «пять плюс один» и тем самым выполнить свое обязательство по статье VI, может потребоваться выдвижение промежуточной цели. Уровень, предусмотренный договором СНВ-II (в 3000–3500 боеголовок с каждой стороны), является слишком высоким. Это не только выше уровней развернутых стратегических вооружений 1968 г., когда был заключен договор, но и настолько выше уровней Великобритании, Франции и Китая, что не оказывает на них никакого политического давления для вовлечения их в процесс сокращения вооружений.

Промежуточный уровень в тысячу развернутых боеголовок для США и России был бы полезной концепцией, на основе которой сформируется политический консенсус. Это потребует серьезных и сложных переговоров между Вашингтоном и Москвой о существенной перестройке сил при сокращении боеголовок. По крайней мере, США должны будут еще раз пересмотреть свою концепцию нацеливания и поставить перед собой кардинальный вопрос, каким целям служит их ядерное оружие. Уровень в 1000 единиц развернутого оружия в любом ядерном государстве не приведет к каким-либо сокращениям в Великобритании и Франции. Это, вероятно, также относится и к Китаю. США и Россия могут предложить следующее: взамен на такое значительное сокращение сил, остальные три государства должны будут принять более низкий уровень, скажем, в 200 единиц развернутого оружия.

Независимо от того, чем закончится обсуждение этих уровней, следует помнить, что именно принятие Россией и США

среднесрочной цели сокращения вооружений до 1000 единиц, а не само достижение этой цели, приведет к принятию другими тремя государствами максимального уровня в 500 единиц (или другой установленной по договоренности цифры) и положит начало переговорам о проверке этих максимальных уровней. Серьезные пятисторонние переговоры о сокращении всех пяти ядерных арсеналов должны быть начаты во время Конференции по продлению договора о нераспространении или сразу после нее, а не в какое-то неопределенное время следующего века.

«Россия выступила против того, чтобы расколоть Конференцию на лагерь победителей и горстку побежденных» (1995)²⁵

Сергей Кисляк
в беседе с Владимиром Орловым²⁶

Владимир Орлов: Каков главный итог Конференции по рассмотрению действия и по продлению Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) для делегации России?

Сергей Кисляк: Мы успешно решили задачу из пяти составляющих: во-первых, договор продлен; во-вторых, договор продлен бессрочно; в-третьих, договор продлен бессрочно без голосования; в-четвертых, укреплен механизм эффективной дальнейшей реализации положений договора; в-пятых, все итоговые документы Конференции отвечают национальным интересам России.

²⁵ Впервые опубликовано: «Россия выступила против того, чтобы расколоть Конференцию на лагерь победителей и горстку побежденных». Интервью Владимира Орлова с Сергеем Кисляком // *Ядерный Контроль*. 1995. № 5. С. 16–17. См. текст в оригинальной версии здесь: <https://pircenter.org/wp-content/uploads/2022/10/Ядерный-Контроль-№6-1995.pdf>

²⁶ Сергей Иванович Кисляк (род. 7 сентября 1950 г.) – заместитель главы делегации Российской Федерации на Конференции по рассмотрению действия и по продлению Договора о нераспространении ядерного оружия. Владимир Андреевич Орлов (род. 4 октября 1968 г.) – директор и основатель ПИР-Центра, главный редактор журнала *Ядерный Контроль*. Интервью состоялось в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке в ходе Конференции по рассмотрению действия и по продлению ДНЯО в 1995 г.

Владимир Орлов: Если бы ситуация в ходе Конференции не столь благоприятствовала ядерным государствам, стали бы рассматривать иные варианты продления ДНЯО?

Сергей Кисляк: Для российской делегации не было вопроса, на какой срок продлевать ДНЯО. Только бессрочно. Для нас, в частности, принципиально важно, чтобы в тот период, когда Россия находится в процессе сокращения своих ядерных арсеналов, вокруг нее не начали появляться новые источники ядерной угрозы. Однако итоговый результат – бессрочное продление без голосования – не является заслугой одной лишь России или одних лишь ядерных государств. Все делегации работали сообща в поисках взаимоприемлемой формулы. В результате мы вышли на действительно высокую степень честного и плодотворного сотрудничества. Речь идет как о сотрудничестве с теми странами, кто хотел продлить ДНЯО бессрочно, так и с теми, кто изначально не был готов к этому. Мы обратили внимание, что Конференция вообще отличалась высокой степенью взаимодействия.

Мы старались в деталях объяснить, почему, на наш взгляд, бессрочное продление являлось единственным правильным выходом. Над разъяснением позиции, над оттачиванием формул работали очень много: и в залах, и в кулуарах.

Владимир Орлов: В кулуарах же говорили о твердости, а порой и бескомпромиссности позиции России...

Сергей Кисляк: Да, твердость была: твердость убеждений. И все-таки нам удалось добиться позитивного результата не за счет твердости только, но за счет максимально широкого сотрудничества, готовности садиться за один стол и обсуждать любые вопросы без изъятия. В результате получилась убедительная демонстрация того, что бессрочное продление – это именно то, чего хочет подавляющее большинство стран. 111 участников Конференции стали соавторами нашей резолюции. Это помогло доказать, что большинство есть. В этот момент, в принципе, можно было бы идти на голосование: его итог был все равно предreshен. Кто-то, может быть, и хотел голосования. Российская делегация тоже в случае необходимости к нему была готова. Но мы полагали, что голосование разделит участников на лагерь победителей и горстку побежденных. Это нежелательно и не укрепит договор. Наша позиция встретила понимание. Как следствие, мы достигли итогового компромисса, причем компромисса, который

решал вопрос без голосования. Наконец, российской делегации казалось существенным не просто продлить договор бессрочно. Важно, чтобы его участники были едины в стремлении обеспечить его полнокроевое осуществление.

Владимир Орлов: Сейчас много говорят о важности «пакетности» договоренностей Конференции. Что под этим понимает российская делегация?

Сергей Кисляк: Это «пакет» из трех документов (резолюции L.4, L.5 и L.6 в той редакции, где соавторами выступили Россия, США и Великобритания), принятый Конференцией без голосования на утреннем пленарном заседании 11 мая 1995 г. Причем каждый документ пакета носит самостоятельный характер. Так, решение о бессрочном продлении (L.6) – это юридически обязательный документ, вытекающий из самого текста договора. Два других документа (L.4 и L.5) могут быть квалифицированы как политические договоренности о дальнейшей реализации действия ДНЯО, как детализация механизма полномасштабного сотрудничества в деле выполнения его положений. Безусловно, обе резолюции укрепляют и ключевую часть «пакета» – L.6 и сам договор.

Отмечу, что весь установленный механизм дальнейшей реализации положений ДНЯО, а также принципы и цели ядерного нераспространения и разоружения полностью соответствуют российским позициям и интересам. Принятые документы закладывают также прочную базу для дальнейшего сотрудничества государств в мирном использовании атомной энергии, в частности сотрудничества между ядерными и неядерными государствами. Эти положения для нас также весьма важны и полезны.

Обратите внимание, что решения Конференции, в том числе и решение о продлении, были встречены аплодисментами всех...

Владимир Орлов: Да, но и смехом тоже, или даже всеобщим вздохом удивления: как удалось председателю Дханапале²⁷ за считанные минуты провести решение, вокруг которого ломались копы многие годы...

Сергей Кисляк: Нет, это был вздох облегчения и выражение удовлетворения. В ходе напряженной работы в кулуарах мы

²⁷ Джаянта Дханапала (1938–2023) – шриланкийский дипломат, председатель Конференции по рассмотрению действия и по продлению ДНЯО 1995 г., бывший заместитель генерального секретаря ООН по вопросам разоружения. – *Прим. ред.*

нашли новаторскую форму итогового решения. Вы наверняка заметили, что итоговый консенсус по своей форме непривычен, если не уникален в дипломатической практике: все согласны, что все требования, обеспечивающие продление ДНЯО, выполнены, то есть большинство в пользу бессрочного продления налицо, значит, голосование бессмысленно.

Аплодисменты после принятия пакета решений означают, на мой взгляд, что в конечном счете все оказались победителями и все были удовлетворены набором тех документов, которые мы приняли: и те, кто, как Россия, изначально выступал за бессрочное продление; и те, кто в принципе не возражал против такового, но хотел уяснить, как положения ДНЯО будут выполняться; и даже те, кто был не согласен с безусловным продлением. Последние в итоговом «пакете» нашли отклик на свои пожелания, они обнаружили, что их заявления о целях ядерного разоружения услышаны.

Владимир Орлов: Критика Израиля в ходе Конференции не нашла своего адекватного отражения в резолюции L.8, соавтором которой выступила Россия. Понятно, что такова цена дипломатического компромисса. Вопрос в другом. Способны ли Россия и другие официальные ядерные государства предпринять в дальнейшем шаги, учитывающие озабоченность арабских стран?

Сергей Кисляк: Наличие государств с развитым ядерным потенциалом вне ДНЯО – будь то Израиль, Индия или Пакистан – у России всегда вызывало и вызывает беспокойство. С нашей точки зрения, ДНЯО будет полностью эффективен, когда в нем будут участвовать все.

Мы, однако, вряд ли могли бы согласиться с подходом, при котором само продление ДНЯО обуславливалось присоединением к нему того или иного государства. В то же время существовал и иной подход, который мы разделяем: сначала договариваемся продлить ДНЯО в интересах всех, а затем на этой основе добиваемся подключения к нему всех остальных стран. Поэтому если говорить о постановке цели, то мы полностью согласны с теми, кто настаивает на подключении к договору и Израиля, и других. Мы не только с этим согласны, но мы еще и ведем соответствующую работу, полностью используя набор имеющихся у нас дипломатических средств.

Вы сами видели, насколько различны были позиции стран по вопросу об Израиле. Многие арабские страны ставили его как один из центральных вопросов Конференции. Принятая резолюция L.8, согласен с вами, это отражение компромисса. Однако, на мой взгляд, не так уж плохо, что формулировки спокойные. Для любого специалиста, в том числе и в странах-неучастниках, понятно, к кому обращены призывы резолюции. У меня сложилось впечатление, что и почти все арабские страны остались довольны принятой резолюцией. В конечном счете решение о бессрочном продлении ДНЯО дает дополнительный рычаг для «работы» со странами-неучастницами, поскольку теперь снимаются их гипотетические возражения, которые могли бы появиться, не будь ДНЯО постоянным. Действительно, если договор должен продлеваться каждые десять или 20 лет, то у вас нет уверенности, стоит ли вообще присоединяться к тому, что через считанные годы может рухнуть. Теперь же ДНЯО бессрочен, стабилен, его положения становятся незыблемой и окончательной нормой международного права.