ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ В ЯДЕРНОЕ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ

Ядерная эра началась в 1945 г., когда США стали первым государством, которое испытало ядерное оружие, и первым же (и единственным) государством, которое его применило. С неизбежностью за США последовал СССР, испытавший первое ядерное взрывное устройство (ЯВУ) в 1949 г. В 1952 г. ядерное оружие было создано в Великобритании, в 1960 г. во Франции и в 1964 г. в Китае. Одновременно со всей остротой встал вопрос о предотвращении ядерной войны: опыт Японии оказался слишком ужасен, чтобы к ядерному оружию можно было относиться просто как к «более мощной бомбе». Человечество впервые столкнулось с угрозой утраты своего бессмертия.

Значение режима нераспространения ядерного оружия

В 1950-е гг. казалось, что мир пойдет по пути распространения ядерного оружия, как это традиционно случалось со всеми новыми видами оружия. Большинство государств, обладавших мало-мальски развитой наукой и экономикой, запустили собственные ядерные программы, в том числе такие страны, как Австралия, Египет, Швейцария, Швеция. Однако на рубеже 1950-1960-х гг. ситуация стала меняться. В мире стало складываться более реалистичное и даже скептическое отношение к ядерному оружию. Стало яснее, каковы могут быть последствия его применения; появилось осознание того, что ядерное оружие в силу огромной разрушительной силы малоприменимо в таких традиционных военных целях, как захват территории, достижение ограниченных политических целей и т.п.; широко развернулось массовое антиядерное движение общественности; стали очевидны непомерные для многих стран расходы на его создание; уже успевшая овладеть ядерным оружием группа стран была готова воспрепятствовать появлению новых ядерных государств (ЯОГ). Все больше государств начало склоняться к тому, чтобы воздержаться от приобретения ядерного оружия при условии определенных гарантий безопасности, прежде всего — гарантии того, что их соседи и потенциальные противники также останутся безъядерными.

С другой стороны, страны, уже создавшие ядерное оружие, не проявили желания ликвидировать свои арсеналы, во всяком случае в обозримой перспективе (полное и всеобщее ядерное разоружение заявлено ими только как долгосрочная цель). В условиях «холодной войны» невозможно было даже надеяться, что СССР и США согласятся ликвидировать ядерное оружие: слишком глубокими были противоречия между ними и взаимное недоверие. Таким

образом, стремление большинства стран предотвратить угрозу ядерной агрессии путем создания безъядерного мира не могло быть полностью реализовано.

Следует также учитывать, что военные ядерные программы большинства стран задумывались не как ответ на ядерное оружие основных ЯОГ. Так, израильская программа была связана в основном с неурегулированностью региональной ситуации, в частности, с ощущением угрозы со стороны арабских стран. Египетская ядерная программа была спровоцирована ощущением угрозы со стороны Израиля, а также, особенно в 1950-е гг., опасениями относительно политики Великобритании и Франции (которые в 1956 г. предприняли попытку захватить контроль над Суэцким каналом).

Таким образом, к 1960-м гг. сложилась противоречивая ситуация. С одной стороны, уже само наличие ядерного оружия у небольшой группы стран провоцировало его распространение, с другой — подавляющее число государств было заинтересовано в запрещении ядерного оружия, в том числе с целью гарантированно предотвратить его распространение.

В итоге длительных официальных и неофициальных переговоров в 1960-е гг. был выработан своего рода компромисс — Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), в соответствии с которым только пять государств, имевших ядерное оружие к моменту его заключения, сохраняли право официально им владеть, в то время как подавляющее большинство других стран добровольно отказывались от этого права. Тот факт, что большинство стран мира рассматривали ядерное оружие в региональном контексте, с точки зрения отношений с соседями, существенно облегчало достижение этого компромисса.

Оборотной стороной этого негласного признания исключительности пяти стран стало их обязательство в рамках ДНЯО вести дело к ядерному разоружению. Это обязательство, однако, является одним из самых слабых звеньев режима нераспространения, поскольку процесс разоружения является делом сложным, долгим и — как окончательно выяснилось только в конце 1980-х гг. — весьма дорогостоящим. ЯОГ не очень-то и спешат расставаться с этим оружием, даже несмотря на то, что чрезвычайно важный для них режим нераспространения нередко оказывается под угрозой.

В настоящее время лишь небольшая группа стран находится вне этого режима и почти все они — Израиль, Индия и Пакистан — имеют ядерное оружие, хотя и воздерживаются от его боевого развертывания. Кроме того, небольшая группа стран зарекомендовала себя в качестве ненадежных. Это прежде всего Ирак, который в 1980-е гг. в нарушение собственных обязательств осуществлял тайную военную ядерную программу, и Северная

Корея, которая создала полный плутониевый цикл, позволяющий в перспективе вести речь о создании ядерного оружия, а в 1994 г. даже заявила о намерении выйти из ДНЯО.

Режим ядерного нераспространения, несмотря на сложности, противоречия и не исчезающие до конца угрозы его существовани, стал составной частью системы международных отношений и одним из краеугольных камней правовой инфраструктуры международной безопасности.

Для того чтобы уяснить его роль, достаточно представить себе мир сегодня в том случае, если бы не удалось создать режим нераспространения. Вероятно, мы имели бы дело с полутора-двумя десятками ЯОГ (вряд ли больше, поскольку не следует преуменьшать сложность и дороговизну его создания), причем в наибольшей степени этим оружием были бы насыщены самые взрывоопасные регионы, такие, как Европа, Ближний Восток, Восточная и Южная Азия.

Остановить гонку вооружений в такой обстановке было бы крайне сложно. Достаточно вспомнить, сколько времени и сил потратили СССР (в 1990-е гг. Россия) и США на заключение *двусторонних* соглашений, чтобы понять, что достичь *многосторонних* договоренностей в условиях чрезвычайно сложного, многоуровневого ядерного баланса и крайнего взаимного недоверия было бы намного труднее. Каждое государство стремилось бы обладать ядерным потенциалом, достаточным для сдерживания сразу нескольких соседей в регионе (а наиболее крупные державы еще осуществляли бы стратегическое сдерживание стран, расположенных в других регионах). Потенциал, достаточный для сдерживания *нескольких* государств, был бы в то же время достаточен для успешного нападения на *одно* государство, и каждый из соседей усматривал бы в этих оборонительных мерах приготовление к агрессии.

В теории международных отношений этот феномен получил название «дилеммы безопасности»: государство, стремясь обеспечить собственную безопасность военными средствами может при этом создавать угрозу той стране, которой оно опасается, а также другим странам, провоцируя гонку вооружений и тем самым повышая угрозу самому себе. Именно такая ситуация создалась в 1980-е гг. в Европе, когда СССР модернизировал ракеты средней дальности, пытаясь сбалансировать нестратегические ядерные силы США, Великобритании и Франции одновременно и вызвав в ответ на это дополнительное развертывание американских ракет средней дальности. В условиях, например, Ближнего Востока аналогичная ситуация была бы намного более опасной.

Более того, не исключено, что мы уже были бы свидетелями одной-двух ограниченных ядерных войн. За последние полвека было достаточно вооруженных конфликтов, в которых участники

могли бы пойти на применение ядерного оружия, если бы оно у них было. Поскольку в ходе ирано-иракской войны в 1980-е гг. применялось химическое оружие, вполне возможно, что могло быть применено и ядерное.

Велика была бы вероятность распространения других видов оружия массового уничтожения (ОМУ) — химического и биологического, которые часто называют «ядерным оружием для бедных», поскольку их разработка и производство стоят меньше, чем создание или приобретение ядерного оружия. Соответственно возрасла бы и вероятность использования ОМУ в ходе вооруженных конфликтов.

Осознание исключительной важности режима нераспространения ядерного оружия определяет твердую позицию России с момента конституирования ее в качестве независимого государства на его поддержку. Основополагающие документы, определяющие внешнюю политику Российской Федерации, рассматривают нераспространение ядерного оружия в качестве одного из приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности. В частности, Концепция национальной безопасности, принятая в январе 2000 г., относит «укрепление режима нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки» к основным задачам по обеспечению национальной безопасности РФ[1]. В этом плане Россия последовательно продолжает линию СССР, который был одним из основоположников этого режима и одним из трех государств-депозитариев ДНЯО. Россия унаследовала роль депозитария Договора.

На России, как и на других постоянных членах Совета Безопасности (СБ) ООН, лежит особая ответственность. Исторически сложилось так, что именно пять постоянных членов СБ ООН являются ЯОГ. СССР (с 1992 г. — Россия), США, Великобритания, Франция и Китай сыграли ключевую роль в формировании системы международных отношений после окончания Второй мировой войны. Система международных отношений, сложившаяся в итоге Второй мировой войны, основана на решениях держав-победительниц (СССР/Россия, США, Великобритания, Китай, Франция). Они получили места постоянных членов СБ ООН, который, согласно статье 24 Устава ООН, несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. В соответствии с главой VII Устава ООН (Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии) СБ уполномочивается предпринимать такие военные действия, «которые окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности» (ст. 42).

[1] Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. №1300 (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. №24). *Дипломатический Вестник*, №2, 2000, с.3-13.

Закрепленный в статье IX.3 ДНЯО за этими державами статус ЯОГ создал исключительную ситуацию, когда пять постоянных членов СБ ООН являются одновременно единственными законными владельцами ядерного оружия. Хотя такое переплетение полномочий сложилось случайно (в 1945 г. никак нельзя было ожидать, что только постоянные члены СБ ООН станут ЯОГ), объективно оно возлагает на пять держав дополнительные права и обязанности. В январе 1992 г. в заявлении представителя СБ от имени его членов была выражена их общая позиция: проблемы распространения ОМУ, затрагивая международный мир и безопасность, подпадают под компетенцию СБ ООН.

Поддержание, а тем более укрепление режима нераспространения ядерного оружия требует прежде всего глубокого и полного знания его назначения, истории формирования и содержания. Не может быть прочной политика, которая основывается на слепом исполнении «указаний сверху» без осознания того, какой смысл эти указания имеют. В таком случае сотрудник таможни махнет рукой на подозрительный груз, ученый или журналист с легкой душой разработает обоснование, почему имело бы смысл вооружить то или иное государство ракетами с ядерными боеголовками, дипломат предпочтет «не суетиться» и упустит возможность укрепления режима, а политик примет решение о выходе из ДНЯО для достижения сиюминутных целей или поддавшись настроению.

Общеизвестно, что непосредственная, тактическая выгода может затмевать долгосрочный, стратегический выигрыш; общеизвестно и то, что это плохо. Но чтобы понять, в чем состоит долгосрочный интерес, нужен не только здравый смысл и патриотизм, но и глубокое знание предмета. Достаточно отсутствия лишь одного из этих трех компонентов — и политика может закончится провалом.

Настоящее учебное пособие призвано дать ответ на три вопроса: «зачем», «как» и «что»? А именно:

- «Зачем» создан режим ядерного нераспространения, какой в нем заложен смысл и почему он отвечает долгосрочным интересам России и мирового сообщества?
- «Как» создавался режим ядерного нераспространения? Ответ на этот вопрос поможет понять, почему он приобрел именно те формы, в которых существует, включая достоинства и недостатки.
- «Что» представляет из себя режим ядерного нераспространения? Каковы его правовые основы, какие в него входят международные организации, какие ограничения на деятельность государств он накладывает?

Давая ответы на эти вопросы, авторы учебного пособия вместе с тем учитывают, что режим нераспространения ядерного оружия является живым, развивающимся организмом. Его сотрясают кризисы, меняющиеся международные условия создают новые

вызовы и угрозы его стабильности и самому существованию. Вместе с тем предпринимаются многосторонние и односторонние шаги по его укреплению, совершенствованию и приведению в соответствие с новыми условиями. Каждые пять лет собирается Конференция по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия (КР ДНЯО) и почти каждый год — Подготовительный комитет, который обсуждает и принимает различные решения, касающиеся этого режима. На постоянной основе работает Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). Проводятся практически непрерывные консультации и переговоры между участниками Договора. Государства укрепляют свои режимы экспортного контоля (ЭК), а также системы физической защиты, учета и контроля ядерных материалов (ФЗУКЯМ).

С учетом этого авторы учебного пособия стремились не только представить целостную картину режима нераспространения, но и указать на его недостатки и возникающие трудности, а также наметить пути их преодоления. Авторы рассчитывают на то, что учебное пособие даст пищу для размышлений и поможет сформировать творческое, активное отношение читателей к проблеме нераспространения ядерного оружия, способствовав подготовке специалистов, на которых в будущем ляжет ответственность за принятие решений, связанных с повышением эффективности и, возможно, даже выживанием режима.

Определение и контекст режима нераспространения ядерного оружия

Интуитивно смысл понятия нераспространения ядерного оружия очевиден — речь идет о мерах, препятствующих распространению ядерного оружия и обеспечивающих неизменность решения стран, отказавшихся от его приобретения. Вместе с тем этот режим настолько сложен, что одного лишь интуитивного определения недостаточно. Требуется не только более строгое определение, но и понимание контекста, в котором он существует, а именно — его связь с режимами, относящимися к нераспространению других видов ОМУ и к сокращению вооружений.

Режим нераспространения ядерного оружия представляет собой совокупность международных договоренностей и организаций с участием как ядерных, так и неядерных государств, а также внутренних законодательств стран-участников, целью которых является предотвращение приобретения ядерного статуса государствами, которые не имели его к 1967 г.

Предметом режима являются все ЯВУ (поскольку было признано принципиально невозможным различить ЯВУ,

используемые в военных и в мирных целях, хотя обычно речь идет именно об оружии), а также материалы, оборудование и технологии, предназначенные для их изготовления.

Механизм режима состоит в регулировании поведения государств-участников, включая сохранение безъядерного статуса участников, которые не имели ядерного оружия к 1967 г.; непередачу ЯВУ, материалов, оборудования и технологий, предназначенных для их создания и производства, странам, имеющим неядерный статус, не участвующим в режиме или намеренным его нарушить; отказ неядерных государств (НЯОГ) от получения какими-либо средствами таких материалов, оборудования и технологий, а равно и ЯВУ; а также проведение переговоров между ЯОГ-участниками режима в направлении ликвидации этого оружия.

Приведенное выше определение включает ряд существенных моментов, которые требуют отдельного рассмотрения.

Во-первых, этот режим закреплен в целом ряде имеющих различный статус взаимосвязанных международных соглашений, центральное место среди которых занимает ДНЯО 1968 г.[2] Наряду с ним существуют другие важные соглашения, такие, как Устав МАГАТЭ и конвенции, заключенные под эгидой Агентства.

К системе соглашений, связанных непосредственно с режимом ядерного нераспространения, примыкает комплекс соглашений в области сокращения ядерного оружия, в том числе двусторонние советско- (российско-) американские договоры и ряд многосторонних соглашений (например, о запрещении испытаний ядерного оружия, о неразмещении оружия в Антарктике, на Луне и других небесных телах, на дне морей и океанов и т.д.). С режимом нераспространения напрямую связаны договоры о создании зон, свободных от ядерного оружия (ЗСЯО).

Во-вторых, режим ядерного нераспространения является институционально развитым, т.е. включает в себя значительное число организаций и других форм регулярного взаимодействия участников. Так, частью режима стало МАГАТЭ, созданное в 1950-е гг., т.е. более чем за десятилетие до заключения ДНЯО, которому были приданы ключевые функции по обеспечению его действенности, в том числе по определению того, какие материалы и деятельность подлежат контролю, и по осуществлению контроля на местах за деятельностью как ЯОГ, так и НЯОГ-участников.

Частью режима являются два международных механизма, формально в него не входящие, но играющие ключевую роль в выработке совместных действий наиболее развитых государств (т.е. тех, которым есть что передавать потенциальным нарушителям) в

---

[2] Договоры обычно датируются годом подписания. ДНЯО был подписан в 1968 г., но вступил в силу в 1970 г.

области ЭК. Это созданный в 1971 г. Комитет ядерных экспортеров, известный как Комитет Цангера, а также созданная в 1974 г. Группа ядерных поставщиков (ГЯП).

Плотная сеть разнообразных институтов, связывающих участников режима, укрепляет его стабильность и способность своевременно реагировать на изменения ситуации, вырабатывая меры по повышению эффективности.

В-третьих, частью режима является связанное с ним внутреннее законодательство каждой страны-участника, особенно тех из них, кто располагает высокоразвитой ядерной промышленностью. В частности, речь идет о законодательстве, касающемся учета и контроля за расщепляющимися материалами и ЯВУ, а также системы ЭК, препятствующей легальному и контрабандному вывозу подлежащих контролю предметов за рубеж. Национальное законодательство в этой области основывается на системе гарантий, разрабатываемых МАГАТЭ, а также документах Комитета Цангера и ГЯП. Вместе с тем каждая страна по-своему преломляет в своей юридической практике эти документы, иногда устанавливая даже более жесткие ограничения, чем требуют международные документы, а также сама решает вопросы их воплощения в жизнь.

Ядерное оружие определяется как предназначенные для военных целей ядерные устройства с неконтролируемым выделением энергии, получаемой при делении или синтезе расщепляющихся материалов. Юридическое определение ЯВУ для целей нераспространения приведено в главе 4, но следует учитывать, что общепринятого определения не существует: например, каждый из договоров о создании ЗСЯО оперирует своим собственным определением. Впрочем, все они очень близки.

Ядерное оружие является частью более широкого понятия *оружие массового уничтожения*, в которое входят также химическое и биологическое оружие. Отличительной чертой всех видов ОМУ является способность к широкомасштабному неизбирательному уничтожению людей. Ядерное оружие привлекает наиболее пристальное внимание в связи с его наиболее разрушительным характером, способностью уничтожать не только людей, но и объекты, материальные ценности, а также крайне тяжелым долгосрочным воздействием на окружающую среду. В связи с этим именно ему уделяется особое внимание в разоруженческой деятельности, и не случайно, что именно с ним связан первый и наиболее развитый режим нераспространения.

Практика показала, что ограничивать распространение ядерного оружия в определенной мере легче, чем других видов ОМУ: его создание требует специфических материалов и оборудования, которые лучше поддаются контролю, а также значительных материальных и финансовых ресурсов.

Международно-правовые документы в отношении ОМУ сосредоточились вокруг неизбирательности его применения. Целый ряд международных документов, начиная с Санкт-Петербургской декларации 1868 г. и Гаагской конвенции 1907 г., принятых по инициативе России, настаивают на том, что в боевых действиях должны участвовать только комбатанты, в то время как мирное население следует максимально ограждать от последствий военных действий. Исходя, в частности, из этих соображений, Международный суд в 1996 г. принял консультативное заключение о том, что *«угроза ядерным оружием или использование ядерного оружия в целом противоречат правилам международного права, применяемого в вооруженных конфликтах, и, в частности, принципам и правилам гуманитарного права»*. Хотя Международный суд не принимал аналогичных решений в отношении химического и биологического оружия, де-факто оно распространяется и на них.

Химическое и биологическое оружие

Химическое оружие появилось раньше других видов ОМУ: оно было впервые применено во время Первой мировой войны Германией, а затем и другими странами. Несколько позже, в межвоенный период, начались разработки биологического оружия; наиболее масштабная программа была развернута Японией. Заслуживает внимания быстрое формирование «нормы неприменения» в отношении как химического, так и биологического оружия. Уже в 1925 г. Женевский протокол запретил применение такого оружия, хотя не все страны присоединились к нему. Наличие довольно больших запасов химического оружия в годы Второй мировой войны не сопровождалось его применением, в частности потому, что слишком велик был риск ответных действий других стран. Речь, однако, может идти и о более глубоком феномене: формировании психологического сопротивления самой идее применения ОМУ.

Эта ситуация повторилась и в случае с ядерным оружием: вскоре после его создания, уже в конце 1940-х гг. началось массовое антиядерное движение, которое способствовало появлению схожей моральной «нормы неприменения». Ситуация взаимного ядерного сдерживания СССР и США способствовала быстрому закреплению этой нормы.

В отношении химического и биологического оружия международное сообщество предпочло прямой путь — запрещение и ликвидацию этих видов ОМУ. Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении (КХО) была заключена в 1993 г. и вступила в силу в 1997 г.

КХО по своему характеру и полноте схожа с режимом нераспространения ядерного оружия в том плане, что она не только запрещает это оружие, но также предусматривает контроль за соблюдением ее положений и меры по предотвращению приобретения его государствами, которые не являются ее участниками или намереваются ее нарушить.

В 1972 г. была заключена Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (КБО). КБО на настоящий момент не имеет механизма контроля, что ощутимо снижает ее эффективность. С 1994 г. в Женеве начались заседания Спецгруппы государств-участников КБО для подготовки протокола по контролю. Как и в случае с КХО, одной из наиболее сложных задач является нахождение баланса между надежностью системы контроля и сохранением коммерческой тайны. Достигнутый в согласовании протокола прогресс был в значительной мере обесценен тем, что в июле 2001 г. администрация Джорджа Буша отказалась от поддержки так называемого «проекта председателя», т.е. практически согласованного текста.

Режим контроля за средствами доставки оружия массового уничтожения

К режимам нераспространения ОМУ тесно примыкает Режим контроля за ракетной технологией (РКРТ). Его появление на свет в 1987 г. было связано с озабоченностью относительно того, что ряд стран находился или мог встать на путь создания собственных ядерных или химических боеприпасов, и соответственно возникла необходимость ограничить распространение средств доставки ОМУ, что позволило бы воспрепятствовать созданию боевого ракетного оружия.

Следует вместе с тем отметить, что РКРТ имеет ограниченное применение и не столь развит, как режим нераспространения ядерного оружия. Так, он предусматривает ограничения только на один вид средств доставки ядерного оружия.

Кроме того, в изначальном варианте режима отсутствовали ограничения на передачу ракетной техники и технологии ряду стран, например Израилю, т.е. он носит в определенной мере дискриминационный характер. Наконец, неполно были проработаны вопросы, связанные с использованием космоса в мирных целях, — именно тот аспект, который в отношении режима нераспространения ядерного оружия был решен удовлетворительно, и этот опыт можно было использовать в РКРТ. Впрочем, по мере развития этого режима последний недостаток был несколько ослаблен; в частности, страны, присоединившиеся

к режиму, имеют доступ и к использованию ракет-носителей стран, которые владеют такими средствами. Все же возможность независимого развития мирных ракетных программ существенно ограничена.

Эти недостатки стали причиной того, что СССР первоначально не присоединился к РКРТ, хотя создавшие режим семь западных стран, включая США, практически сразу же передали СССР соответствующее предложение. Советский Союз согласился только начать консультации, впрочем, признавая полезность в принципе этого режима.

Одним из важных возражений СССР было то, что принятие новых членов зависело от желания западных государств, т.е. союзникам СССР могло быть отказано в приеме; это возражение было снято объективным ходом событий — прежде всего окончанием «холодной войны». Более серьезной была обеспокоенность тем, что режим не охватывал передачи самолетов, в том числе типов, способных нести ядерное оружие. Эта проблема также утратила остроту с исчезновением блоковой структуры мира. В дальнейшем определенного времени потребовало согласование условий вступления в РКРТ, а также возникли вопросы, связанные с сотрудничеством в ракетной области со странами, не участвующими в режиме. Так, в 1992-1993 гг. особую остроту приобрел вопрос о поставке в Индию российских криогенных ракетных двигателей, которая по крайней мере частично расходилась с ограничениями РКРТ. После длительных переговоров объем этого контракта был сокращен.

СССР, а вслед за ним и Россия де-факто придерживались положений РКРТ, стремясь одновременно сгладить его недостатки. Постепенно число стран-участниц режима возрастало, и режим начинал приобретать менее дискриминационный характер в отношении мирного применения ракетной техники, на чем настаивала Россия. В конечном итоге в 1995 г. Россия официально присоединилась к РКРТ.

РКРТ значительно менее институционализирован, чем режим нераспространения ядерного оружия. Он не оформлен договором; вместо этого существует договоренность, выраженная в совместном заявлении семи стран — первоначальных участниц режима, к которой в дальнейшем присоединялись новые страны. При этом конкретные условия присоединения зачастую согласовывались дополнительно, в результате чего содержание режима изменялось.

РКРТ представляет собой «клуб», в рамках которого разрешаются практически неограниченные передачи ракетной техники и технологий, но за пределы которого такие поставки, как правило, не производятся.

В центре РКРТ находится запрет на поставки баллистических ракет с дальностью свыше 300 км и полезной нагрузкой свыше 500 кг.

Наиболее детализированным элементом этого режима являются два списка товаров, поставки которых запрещены или ограничиваются; эти списки охватывают компоненты ракет запрещенной категории, а также технологии и специальные материалы, используемые при их производстве. Причем эти списки настолько детализированы, что по существу означают запрет на передачу компонентов и технологий для любых ракет, поскольку в большинстве случаев невозможно различить технологию для ракет, скажем, с дальностью 250 или 350 км.

Страны, не участвующие в режиме, практически не имеют доступа к ракетной технике ни в каком виде. С учетом бурного развития мирной космонавтики и экспоненциального возрастания значения спутников страна, находящаяся вне РКРТ, рискует остаться в экономическом проигрыше. Даже для России, которая является одной из ведущих космических держав, неучастие в РКРТ грозило исключением из международного рынка космических пусков. Речь в данном случае идет о системе побудительных мотивов, «прянике», который стимулирует присоединение к режиму нераспространения и заставляет оставаться в его рамках.

Вне всякого сомнения, РКРТ представляет собой дискриминационную структуру, препятствующую не только созданию боевой ракетной техники (что, в общем, является законной целью), но и фактически развитию мирного космоса, включая такие программы, как исследования космического пространства и Земли из космоса, спутниковая связь и т.д. Дискриминационный характер подчеркивается тем, что ограничения не распространяются на некоторые существовавшие до появления РКРТ программы сотрудничества, такие, как американо-израильская программа. По сути дела, единственный способ обеспечить возможность пользоваться плодами технического прогресса заключается в том, чтобы присоединиться к РКРТ. Этот процесс, однако, далек от автоматизма, и не каждая страна может рассчитывать на принятие в него в отличие от ДНЯО, для участия в котором достаточно ратификации. Следует признать, что при всех многочисленных нареканиях режим нераспространения ядерного оружия является все же менее дискриминационным, чем РКРТ.

В ходе встречи «восьмерки» на высшем уровне в Кельне в 1999 г. Россией было выдвинуто предложение о создании «глобальной системы контроля» (ГСК) — режима, призванного инкорпорировать положительные черты РКРТ и одновременно сгладить его дискриминационные стороны, в особенности в том, что касается развития международного сотрудничества. Прошедшие весной 2000 г. в Москве консультации по этому вопросу выявили значительную заинтересованность со стороны развивающихся стран, и заметно более прохладное отношение промышленно развитых стран, которые располагают наиболее развитой ракетно-

космической техникой. Спустя год, в начале 2001 г., в Москве состоялись вторые консультации по вопросу о ГСК, которые отличались заметно большей степенью заинтересованности западных государств.

В целом можно отметить, что РКРТ, несмотря на определенные недостатки, сыграл положительную роль, способствуя снижению угрозы распространения ракетных средств доставки ядерного и других видов ОМУ. Вместе с тем данный режим нужно и можно совершенствовать, прежде всего в направлении снижения дискриминационности и расширения возможностей мирного сотрудничества и мирных космических программ. По всей видимости, позитивный отклик на российскую инициативу о создании ГСК со стороны развивающихся стран, так же как и осторожный пока что интерес со стороны развитых стран связан с осознанием необходимости совершенствования РКРТ, в том числе и с целью повышения его привлекательности. В этом случае можно было бы придать ему юридически обязывающий характер, а также усовершенствовать и сделать более объективным контроль за его соблюдением. Усилия в этом направлении, впрочем, потребуют значительного времени, уже хотя бы в силу сложности стоящих задач.

Вызовы режиму нераспространения ядерного оружия

При том, что в течение последних десятилетий режим ядерного нераспространения сыграл ключевую роль в обеспечении международной безопасности, надо отчетливо осознавать, что успокаиваться опасно, поскольку его сохранение далеко не гарантировано. Парадоксальным образом окончание «холодной войны», роспуск Организации Варшавского Договора (ОВД) и разрушение биполярной структуры мира увеличили число вызовов стабильности режима.

Так, в начале 1990-х гг. потребовалось срочно решать вопрос о судьбе советского ядерного арсенала, который оказался разбросанным на территории нескольких новых независимых государств (ННГ). Политические и экономические преобразования в России вместе со значительными сокращениями ядерного арсенала потребовали внесения изменений в систему защиты и учета расщепляющихся материалов, а также в систему экспортного контроля. В 1993-1994 гг. возник кризис вокруг Северной Кореи, которая объявила о намерении выйти из ДНЯО. В 1998 г. Индия и Пакистан провели серию ядерных испытаний. Затормозился процесс сокращения ядерных арсеналов.

Перечень вызовов можно продолжить, но главное ясно — возник целый ряд дестабилизирующих факторов, бороться с

которыми оказалось достаточно непросто. В значительной мере это связано с тем, что исчезла ситуация противостояния и одновременно сотрудничества двух сверхдержав, которые могли в той или иной степени контролировать поведение многих государств мира. Некоторые были их союзниками, другие опасались вызвать совместный гнев двух наиболее мощных государств мира.

Основные причины возникновения вызовов режиму нераспространения ядерного оружия и возрастания его уязвимости, можно свести к следующим:

- противоречивый, переходный характер системы международных отношений, включая ослабление международно-правовых регуляторов применения силы и обеспечения безопасности государств, прежде всего ООН, связанное с этим сохранение и даже усиление тенденций к разрешению международных конфликтов, противоречий и разногласий с помощью военной силы;
- появление у сравнительно небольшой группы государств высокоэффективных видов обычного оружия, по своим характеристикам приближающихся к ОМУ;
- возрастание разрыва между большинством государств мира и группой наиболее продвинутых в военно-техническом отношении стран, ведущее к более «свободному» применению силы со стороны последних и создающее стимулы для первых стремиться к приобретению ядерного оружия как средства сдерживания;
- технический прогресс, способствующий преодолению разрыва между государствами, способными и неспособными к созданию собственного ядерного оружия, и связанное с этим начавшееся снижение эффективности системы экспортного контроля;
- относительное повышение роли ядерного оружия в политике безопасности ряда ЯОГ, включая Россию, которое может восприниматься НЯОГ как пример;
- появление негосударственных действующих лиц, таких, как политические организации и террористические группы, стремящихся приобрести ОМУ, контроль за деятельностью которых затруднен.

Эволюция системы международных отношений и нераспространение

Окончание «холодной войны» привело к размыванию жесткой биполярной структуры мира (включавшей не менее четко определенную группу неприсоединившихся стран) и повышению числа степеней свободы индивидуальных государств при принятии решений в области внешней и оборонной политики. Мир сегодня

переживает переходный период, и неясно, как система международных отношений будет выглядеть в будущем. В Концепции национальной безопасности России (2000) отмечается, что «после окончания эры биполярной конфронтации возобладали две взаимоисключающие тенденции»[3] — к формированию многополярного мира и к миру однополярному. Уже сама ситуация неопределенности создает новые возможности и стимулы для приобретения ядерного оружия, которые раньше не существовали или были выражены слабее, чем сегодня.

Если до конца 1980-х гг. стабильность этого режима в значительной мере обеспечивалась двумя сверхдержавами, сотрудничество которых играло ключевую роль и оставалось неизменным даже в периоды резкого обострения отношений между ними[4], то вне контекста биполярной структуры международных отношений латентно существовавшие стимулы к приобретению ядерного оружия усилились, в то время как способность системы к противодействию такой политике отдельных государств снизилась. Речь идет, в частности, об эффективности такого основополагающего элемента режима нераспространения, как ограничения на передачу технологий, оборудования и расщепляющихся материалов[5].

Среди новых стимулов для приобретения ядерного оружия — парадоксальное и неожиданное возрастание роли военной силы. Биполярная структура, характерная для периода «холодной войны», обеспечивала не только принуждение, но и до определенной степени защиту от нападения. Это относилось и к странам «третьего мира»: две сверхдержавы подозрительно следили друг за другом и старались блокировать применение силы против «нейтралов», которое могло привести к усилению противостоящего блока.

В течение некоторого периода времени казалось, что система международных отношений плавно перейдет в новое качество: СБ ООН будет по-прежнему контролировать применение силы, но при этом будет функционировать на неконфронтационной основе. Так называемая «война в Заливе» в связи с агрессией Ирака против Кувейта в 1990 г. стала первой демонстрацией единодушия и сотрудничества постоянных членов СБ. Уже применение силы в Боснии, хотя и санкционированное ООН, вызвало резкие разногласия в СБ.

Лишь спустя десятилетие, после террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне в сентябре 2001 г., вновь сложилась

---

[3] Концепция национальной безопасности Российской Федерации, с.4.

[4] См.: Potter William. Nuclear Power and Nonproliferation: An Interdisciplinary Perspective. Cambridge (Mass.), Oelgeschlager, Gunn, & Hain, 1982; Potter William. Nuclear Proliferation: US-Soviet Cooperation. *Washington Quarterly*, Winter 1985.

[5] См., например, Roberts Brad. From Nonproliferation to Antiproliferation. *International Security*, No.1, Vol.18, Summer 1993.

широкая международная коалиция, объединившая в своих рядах и НАТО, и Россию. На момент написания настоящего учебного пособия было еще не ясно, выльется ли сотрудничество по данному конкретному вопросу в новое качество системы международных отношений. Заслуживает внимания, что, как и в 1990-1991 гг., антитеррористическая операция 2001 г. поставила вопрос об укреплении режима нераспространения ядерного оружия в связи с опасениями, что компоненты ядерного оружия могли попасть в руки террористов.

Снижение роли ООН в 1990-е гг. объективно создавало стимулы для приобретения ядерного оружия теми государствами, которые не вошли в «американскую группу» (НАТО и другие союзники США). Серия больших и малых конфликтов, на которые не испрашивалось прямого согласия СБ ООН (война против Югославии весной 1999 г. была лишь наиболее крупной акцией среди ряда аналогичных конфликтов), воспринимается многими странами как свидетельство того, что международное право и международные институты не могут обеспечить их безопасности. Ядерное оружие в этом контексте может восприниматься как существенная часть оборонной политики.

При оценке воздействия эволюции системы международных отношений на режим нераспространения важно иметь в виду, что этот режим является пусть и ключевым, но все же лишь инструментом обеспечения международной безопасности. Размывание других международно-правовых механизмов обеспечения безопасности неизбежно влияет и на эффективность нераспространения. Сам по себе, в одиночестве он не способен обеспечить безопасность ни одного, даже самого мощного государства. В частности, размывание полномочий ООН подрывает юридические основы режима нераспространения, поскольку, как отмечено выше, пять «легальных» ЯОГ одновременно являются постоянными членами СБ.

Значительную роль также сыграла быстрая эволюция обычных вооружений, резко возрастающий «отрыв по качеству», продемонстрированный США и в меньшей степени их союзниками в серии войн и конфликтов 1990-х гг. При этом резкое снижение потерь (до нуля на Балканах в 1999 г.) нападающей стороны делает применение силы еще более вероятным. Страны, которые опасаются, что против них может быть применена по тому или иному поводу сила, вынуждены идти на непосильное для них бремя наращивания и модернизации вооруженных сил. В этих условиях может показаться более привлекательным — и даже, возможно, более доступным по цене — ядерное оружие.

Эти процессы развиваются на фоне ускоряющегося технического прогресса, который делает ядерное оружие технологически более доступным (хотя все еще крайне сложным и

дорогим), а систему ограничений на передачу материалов, оборудования и технологии, вокруг которых построено противодействие попыткам нарушить режим нераспространения, менее эффективной. По сравнению с 1960-ми гг., когда формировался режим нераспространения ядерного оружия, число государств, способных приобрести ядерный статус, возросло во много раз.

Частично этот вопрос решается за счет дальнейшего ужесточения экспортных ограничений, включая расширение списка товаров и технологий, подпадающих под ЭК, а также усиления системы гарантий МАГАТЭ по отслеживанию мирной ядерной деятельности. Все же нет уверенности в том, что даже более строгий контроль позволит надежно перекрыть возможные секретные программы: предыдущее поколение ограничительных мер оказалось неэффективным против иракской программы 1980-х гг. При том, что эффективность ЭК можно и должно повышать, не следует забывать о том, что в первую очередь следует обращать внимание на устранение стимулов для приобретения ядерного оружия с тем, чтобы по крайней мере сократить до абсолютного минимума число стран, которые хотели бы его приобрести или продать. Пока что удается сохранять относительно стабильную ситуацию в этой области и даже добиться прекращения ряда национальных ядерных программ (например, в ЮАР, Швейцарии), но не следует и закрывать глаза на сохранение рисков и вызовов устойчивости режима, с которыми одни лишь системы ЭК не справятся.

Налицо и противоречия в осуществлении режима. Так, США согласились соорудить легководный реактор в Северной Корее в обмен на отказ от ее выхода из режима ядерного нераспространения, постановку имеющегося тяжеловодного реактора под гарантии МАГАТЭ и закрытие его в будущем. Одновременно США резко возражают против российско-иранского контракта по сооружению легководной АЭС в Бушере. Вне всякого сомнения, здесь наличествует двойной стандарт, и недовольство России действиями США обоснованно. С американской же точки зрения все иначе: без компромисса с Северной Кореей дело обстояло бы еще хуже, в то время как иранскую программу можно было бы просто закрыть. Даже то, что АЭС в Бушере находится под гарантиями МАГАТЭ, США не останавливает: после истории с Ираком эти гарантии более не считаются полностью надежными.

Нельзя не признать, что вне зависимости от обоснований отсутствие последовательности в применении условий режима нарушает логику его юридических положений и подрывает эффективность. Международное право основано на принципе суверенного равенства государств, поэтому, например, неправомерно снисходительно относиться к ядерной программе

одной страны и с предельной жесткостью к другой. Такого рода внутренние противоречия рано или поздно проявят себя.

Наконец, существует группа стран, технологический и экономический потенциал которых делает любые ограничения на экспорт бессмысленными. Скажем, Япония, Германия или Швейцария способны быстро создать ядерное оружие сами, не пользуясь ничьей помощью. Немалый потенциал в этом плане имеется у Бразилии и Аргентины. Пример ЮАР, Индии, Пакистана и Израиля показывает, что непреодолимых препятствий на пути создания ядерного оружия не существует. С учетом этого строгость и единообразие применения всех норм режима всеми странами приобретает особое значение.

Ядерные вооружения и доктрины ЯОГ

С окончанием «холодной войны» отношение ЯОГ к ядерному оружию начало меняться, но этот процесс не был линейным. Если в начале десятилетия ожидалось быстрое сокращение ядерных арсеналов и своего рода «обесценивание» ядерного оружия в политическом и военном отношениях, то спустя десятилетие выяснилось, что ситуация далеко не столь однозначна. В основе ядерной политики всех ЯОГ лежит та или иная модификация доктрины сдерживания. Роль ядерного оружия в политике безопасности России возросла, а в США ему приданы некоторые новые функции.

Сокращение вооружений также протекало неоднозначно. С одной стороны, Россия и США завершают выполнение Договора СНВ-1 и осуществляют объявленные в одностороннем порядке сокращения нестратегического ядерного оружия; Великобритания и Франция также произвели односторонние сокращения своих ядерных арсеналов. С другой стороны, планы США по развертыванию национальной системы противоракетной обороны (ПРО) могут в перспективе привести к новому витку гонки ядерных вооружений, а Китай, как ожидается, вскоре приступит к модернизации и количественному наращиванию своих ядерных вооружений.

При этом практически повсеместно признается, что ядерные арсеналы России и США являются избыточными и подлежат дальнейшему сокращению. Вопрос главным образом заключается в том, до каких пределов и каким образом сокращать оружие, с тем чтобы сохранился стратегический баланс, основанный на взаимном ядерном сдерживании.

Стратегия «ядерного сдерживания» подразумевает способность нанесения неприемлемого ущерба нападающей стороне в ответных действиях: неспособность одержать «победу» в ядерном конфликте

Таблица. Ядерные арсеналы ЯОГ

Страны	МБР	БРПЛ	Стратегическая авиация	Всего стратегических вооружений	Нестратегические вооружения
США	Носители: 577 Боезаряды: 2 079	Носители: 448 Боезаряды: 3 616	Носители: 274 Боезаряды: 1 318	Носители: 1 299 Боезаряды: 7 013	Боезаряды: 700-1 000 (оценка)
Россия	Носители: 742 Боезаряды: 3 364	Носители: 376 Боезаряды: 1 868	Носители: 80 Боезаряды: 626	Носители: 1 198 Боезаряды: 5 858	Боезаряды: 5 710 (оценка)
Великобритания		Носители: 32 Боезаряды: 160		Носители: 32 Боезаряды: 160	
Франция		Носители: 64 Боезаряды: 384		Носители: 64 Боезаряды: 384	Боезаряды: 69
Китай	Носители: 20 Боезаряды: 20	Носители: 12 Боезаряды: 12		Носители: 32 Боезаряды: 32	Боезаряды: 464

Примечания:

1. В таблице отражены количества так называемых «развернутых» боезарядов, т.е. тех, которые могут быть использованы в одном пуске/вылете, и не включены «запасные» боезаряды, находящиеся на хранении.
2. Таблица использует классификацию носителей ядерного оружия, принятую в советско- и российско-американских соглашениях о сокращении вооружений. Данная классификация, однако, не является общепринятой; так, Франция и Китай относят значительную часть своих вооружений, которые по российско-американской классификации имеют среднюю или тактическую дальность, к категории стратегических.
3. Количества нестратегических боезарядов России и США, а также ядерных вооружений Китая являются оценочными: официально эти данные не публиковались.
4. Количества стратегических вооружений России и США приведены в соответствии с правилами засчета, принятыми в Договоре СНВ-1. В соответствии с этими правилами вооружения не выводятся из засчета до тех пор, пока не выполнены определенные процедуры, даже если сами носители уже сняты с боевого дежурства. Так, число МБР США составляет на 150 меньше указанного в Меморандуме о договоренности, число БРПЛ — меньше на 32, число стратегических бомбардировщиков составляет 138; для России количество БРПЛ составляет, по всей видимости, 320. Кроме того, СНВ-1 предусматривает специальный порядок засчета боезарядов на стратегических бомбардировщиках: например, бомбардировщик, оснащенный бомбами и ракетами малой дальности, засчитывается как один боезаряд независимо от того, сколько вооружения он несет на самом деле.

Источники: Меморандум о Договоренности к Договору СНВ-1 на 1 июля 2001 г.; Дьяков А.С. Сокращение ядерных вооружений и вопросы транспарентности. Доклад на семинаре в ПИР-Центре, Москва, 8 октября 1998 г.; Federation of American Scientists Nuclear Forces Guide. Status of Nuclear Powers and Their Nuclear Capabilities as of 1 January 1999.

является одним из факторов, делающих это оружие практически неприменимым (к числу других факторов относятся, например, психологическое и политическое отторжение самой идеи даже ограниченного применения ядерного оружия, так что агрессия такого рода сделала бы любое государство парией, юридические запреты и т.д.).

Ответный удар может наноситься как по предупреждению о нападении («ответно-встречный удар»), так и в ответ на него — быть «вторым (ответным) ударом», т.е. страна, подвергшаяся нападению, «переживает» первый удар агрессора и лишь затем применяет ядерное оружие. Второй вариант считается более способствующим поддержанию стратегической стабильности; первый связывают в основном с ситуацией, когда ядерные вооружения уязвимы по отношению к потенциалу другой стороны и могут быть потеряны в случае агрессии.

Кроме того, различают полномасштабное сдерживание (часто определяемое как «взаимное гарантированное уничтожение») и минимальное. В первом случае речь идет об основательном разрушении, практически уничтожении напавшей стороны. Второй вариант исходит из того, что даже минимальный ответный удар будет неприемлем для агрессора, и поэтому нет необходимости содержать большой арсенал ответного удара. Ориентация на ядерное сдерживание предполагает взаимную уязвимость каждого ЯОГ для ответного удара. Эти соображения легли в основу заключенного СССР и США в 1972 г. Договора по ПРО, запретившего развертывание систем обороны национальной территории.

Ядерное оружие также зачастую рассматривается как гарантия от поражения в обычной войне. Теоретическое обоснование этой стратегии было разработано НАТО в годы «холодной войны» и вылилось в стратегию использования ядерного оружия первым (в отличие от стратегии первого ядерного удара, под этим термином обычно понимается использование ядерного оружия в ответ на неядерное нападение), а также в теорию «ограниченной ядерной войны», т.е. применения сравнительно небольшого числа ядерных боеприпасов для отражения нападения обычных вооруженных сил.

В течение 1990-х гг. имело место постепенное повышение роли ядерного оружия в политике безопасности России, связанное с огромным превосходством НАТО в обычных вооруженных силах и опасениями, что эти силы могут быть применены против России. Эта обеспокоенность лишь возросла вследствие упомянутых выше процессов — таких, как снижение роли СБ ООН и более «легкое» отношение НАТО к использованию военной силы. В то же время наличие огромного, лишь немного уступающего американскому, арсенала ядерного оружия является в настоящее время одним из важных факторов, которые обеспечивают России место одного из мировых геополитических центров.

В начале десятилетия Россия «по умолчанию» отказалась от официальной советской политики неприменения ядерного оружия первой[6], исключив это положение из официальных документов. Принятые в 2000 г. Концепция национальной безопасности и военная доктрина предусматривают возможность применения ядерного оружия «в случае необходимости отражения вооруженной агрессии, если все другие меры разрешения кризисной ситуации исчерпаны или оказались неэффективными»[7]. Это положение обычно трактуется как позволяющее применять ядерное оружие в широком спектре ситуаций, в том числе в ответ на ограниченное применение обычных вооруженных сил против России. Вместе с тем предусматриваемые Концепцией национальной безопасности модернизация и повышение эффективности обычных вооруженных сил должны привести к снижению опоры на ядерное оружие. Наконец, важно осознавать, что сама постановка вопроса об увеличении опоры на ядерное оружие, пусть и временная, связана с ощущением угрозы, исходившей от применения силы на Балканах, перспективы развертывания США противоракетной обороны и т.д. При налаживании отношений с США и НАТО можно ожидать снижения роли ядерного оружия в политике национальной безопасности России.

США в середине 1990-х гг. официально приняли стратегию «второго удара», закрепленную в президентской директиве №60, которая осталась, впрочем, засекреченной[8]. Тем не менее просочившиеся в открытую печать данные об американских планах нацеливания (2 260 целей в России, а также неназванное количество целей в Китае, Иране, Ираке и Северной Корее)[9] вызывают определенные сомнения в официальной версии[10]. Беспокоит приписывание ядерному оружию роли сдерживания других видов ОМУ, что противоречило бы негативным гарантиям НЯОГ; официально США такой вариант использования ядерного оружия пока не принимали. В контексте дискуссии о придании ядерному оружию новых задач раздаются призывы к созданию новых типов боезарядов малой и сверхмалой мощности, пригодных для нанесения «точечных» ударов. Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), пусть и

---

[6] Основные положения военной доктрины Российской Федерации. *Российская Газета*, 18 ноября 1993.

[7] Концепция национальной безопасности Российской Федерации, с.3-13.

[8] Описание этой директивы было дано тогдашним помощником Президента США по национальной безопасности Робертом Беллом. *Arms Control Today*, No.8, Vol.27, November-December 1997, p.23.

[9] Donnelly John. Senator Confirms Secret U.S. Nuclear Targeting Plan. *Defense Week*, 12 June 2000.

[10] Существующие планы нацеливания «верстались» для уровня 2 500 развернутых боезарядов на стратегических носителях, достижение которого предполагалось в рамках СНВ-3.

не вступивший в силу, а также связанный с ним многосторонний мораторий на ядерные взрывы препятствуют работам в этом направлении.

Великобритания и Франция, сократив свое ядерное оружие в 1990-е гг., приняли доктрину минимального ядерного сдерживания. Аналогичных взглядов придерживается и Китай, хотя его официальная доктрина не концептуализирована в этих терминах; Китай, кроме того, является единственным ЯОГ, придерживающимся политики неприменения ядерного оружия первым. Вместе с тем Китай, по многим оценкам, впервые за много лет приступает к модернизации своего стратегического и тактического арсенала, что связывается обычно с планами США по созданию национальной ПРО и ПРО театра военных действий в Азии.

Возрастание роли ядерного оружия как политического и военного инструмента не может не оказывать влияния на подходы других стран, повышая их интерес к ядерному оружию. При этом мнение о потенциальной политической эффективности этого оружия как средства предотвращения возможной агрессии, а не ведения боевых действий после того, как агрессия уже совершилась, только подкрепляет представление о его ценности и создает предпосылки для размывания режима нераспространения[11].

Противоречия компонентов политики

Военные доктрины России и других ЯОГ воплощают в себе противоречие различных компонентов политики. С одной стороны, как отмечалось выше, нераспространение является одним из приоритетных направлений политики национальной безопасности РФ. С другой стороны, представление о появлении новых вызовов безопасности и возросшая уязвимость страны по отношению к потенциальным внешним угрозам заставляет в большей мере полагаться на ядерный арсенал, что косвенно увеличивает вероятность распространения ядерного оружия, которое, в свою очередь, может привести к новому ухудшению в сфере безопасности.

Аналогичные противоречия характерны и для других ядерных стран. Например, США, обеспечивая политическое прикрытие Израиля, фактически защищают и его ядерный арсенал от арабских стран, подрывая тем самым поддержку этими странами режима нераспространения. В результате США своими руками усиливают угрозу нераспространению, которое является одним из центральных приоритетов американской политики национальной безопасности.

---

[11] Евстафьев Г.М. Дискуссия о будущем ядерного оружия только разворачивается. *Ядерный Контроль*, №6, июнь 1995, с.18-19.

Можно усмотреть и противоречие в линии многих НЯОГ на ужесточение требований к ЯОГ. Например, непрямые, но достаточно явные угрозы НЯОГ, что в отсутствие прогресса в разоружении, включая возможные негативные для разоружения последствия развертывания Соединенными Штатами систем ПРО, может вызвать разрушение режима нераспространения, дополнительно стимулируют и обеспечивают предлог для создания в США оборонительных систем на случай слома этого режима.

Ядерное разоружение

Серьезной проблемой для сохранения и стабильности режима нераспространения остается крайне медленное сокращение арсеналов ядерного оружия. С одной стороны, всегда можно заявить, что прогрессу препятствуют объективные обстоятельства, в то время как участники переговоров «стараются изо всех сил». Однако, с другой стороны, ссылка на объективные трудности может быть и не принята во внимание: НЯОГ могут усмотреть отсутствие желания вести переговоры, маскируемое ссылкой на непреодолимые обстоятельства. Проблема усугубляется тем, что процесс разоружения и в самом деле представляет собой крайне сложный и дорогостоящий процесс. Таким образом обоснованная критика легко может переходить в политические спекуляции.

Проблема заключается в том, что мера добросовестности — это вопрос субъективной интерпретации, и если в 1970-е гг. НЯОГ пусть и неохотно, но все же удовлетворялись такими переговорами, при которых ядерные арсеналы росли, то в 1990-е гг. многие из них были склонны требовать большего: установления «графика» сокращений, ликвидации тактического ядерного оружия (ТЯО), что вызывало легко объяснимое сопротивление ЯОГ.

Оценивая ситуацию в более широком контексте, следует указать, что в подходе ЯОГ к разоружению проявляется противоречие между национальным характером системы принятия решений в отношении ядерного оружия и международной значимостью этих вооружений. ЯОГ формируют позицию в отношении ядерных арсеналов исходя прежде всего из собственных представлений о том, что им нужно для обеспечения безопасности. Эти решения, в свою очередь, оказывают глубокое влияние на обстановку в мире и подвергаются критическому анализу со стороны НЯОГ, у которых есть собственные представления о том, что нужно для их безопасности.

Окончание «холодной войны» сыграло свою роль и в этом вопросе. Пока две сверхдержавы были замкнуты в непримиримом противостоянии, трудно было рассчитывать на большее, чем их взаимодействие с целью предотвращения ядерной войны.

Преодоление антагонистических противоречий позволило ставить вопрос о большем — реальном продвижении к безъядерному миру. При этом подавляющее большинство НЯОГ подходят к делу реалистически и не ожидают быстрого прогресса, понимая сложность разоружения, но более жестко требуют проявления добросовестности в деле разоружения со стороны ЯОГ.

К концу 1990-х гг. тенденция к сокращению арсеналов ядерного оружия явно возобладала. И Россия, и США проявляют интерес к сокращению своих избыточных арсеналов. Вместе с тем проявились два новых фактора, вызывающие растущую озабоченность.

Во-первых, в политике США, особенно после прихода к власти в 2001 г. республиканской администрации, все более отчетливо начали проявляться тенденции к размыванию международных соглашений в области разоружения, а то и прямому отказу от них. Положение США как наиболее мощной и богатой державы в мире вызвало рост настроений в пользу обеспечения интересов национальной безопасности односторонними мерами. При том, что США, как и Россия, заинтересованы в сокращении ядерных вооружений, усиливается тенденция в пользу того, чтобы осуществлять эти сокращения в одностороннем порядке, вне рамок международных соглашений. При этом предлагаемый порядок сокращений может в определенных случаях подорвать стратегическую стабильность. Вкупе с линией на выход из Договора по ПРО, с которым неразрывно связано более 30 международных соглашений в области разоружения, такая политика может в среднесрочной перспективе привести к глубокому, труднообратимому подрыву международной безопасности, спровоцировав гонку вооружений или приобретение ядерного оружия НЯОГ. Таким образом, сам факт сокращения арсеналов, который, казалось бы, соответствует обязательствам ЯОГ по статье VI ДНЯО, рискует превратиться в свою противоположность.

Во-вторых, исчезновение жесткой биполярной структуры международных отношений способствует размыванию традиционно двустороннего характера разоруженческого процесса. Вдобавок по мере сокращения российского и американского арсеналов роль других ЯОГ объективно возрастает. Недалек тот рубеж, который самими ЯОГ «второго уровня» установлен для полномасштабного подключения к разоруженческому процессу, а именно когда арсеналы России и США станут соизмеримы с их арсеналами. Тем более, что пока неясным остается масштаб и характер вероятного ответа Китая на создание в США системы ПРО.

Представляется, что определенная ревизия унаследованных от периода «холодной войны» разоруженческих соглашений не только неизбежна, но и желательна. Именно на это направлены выдвинутые российским руководством в 2001 г. инициативы

относительно проведения диалога по стратегической стабильности в рамках «пятерки» ЯОГ и установления предельных уровней для ядерных вооружений каждого из них. В то же время такой переход следует осуществлять с предельной осторожностью, не разрушая существующие на сегодняшний день договоренности, а заменяя их на новые, учитывающие интересы каждого участника.

Негосударственные «игроки»

«На поле игры» ядерного распространения вышли новые действующие лица — негосударственные организации, такие, как радикальные политические движения, религиозные секты и террористические группы. Они зачастую располагают значительными средствами и вместе с тем не подвергаются воздействию многих факторов, которые ограничивают политику государств.

С государствами, даже с противниками режима нераспространения ядерного оружия, иметь дело проще, поскольку их действия более предсказуемы. С ними можно вести переговоры и достигать договоренностей; их правительства должны учитывать внутренние потребности, такие, как экономическое развитие и социальные программы, т.е. им зачастую непросто отвлечь ресурсы на ядерную программу; они должны учитывать мнение и позицию соседей; в крайнем случае, если не удается остановить их ядерные программы дипломатическими средствами, можно применить политические и экономические санкции. Наконец, в случае возникновения конфликта им можно угрожать ответным ударом: местонахождение любой страны хорошо известно, и уже в этом состоит принципиальное отличие любой страны от любой террористической группы.

В 1990-е гг. имела место определенная профессионализация, интернационализация и радикализация ряда террористических политических организаций. Более глобальные цели и оказавшиеся в их распоряжении значительные ресурсы привели к постановке задач, для решения которых ОМУ является весьма привлекательным инструментом. Опасность такого рода экстремизма была подчеркнута широко известным применением химического оружия японской сектой «Аум Синрикё» в токийском метро. Значительно менее известно, что это был далеко не первый случай, когда эта секта применила химическое оружие, и что ее конечной целью было установление контроля над всей Японией. Члены секты купили в Австралии участок земли, на котором располагались залежи урановой руды, что может свидетельствовать о намерении приобрести ядерное оружие. Особое беспокойство вызывает широкое распространение этой секты за пределами Японии, включая Россию.

В конце 1990-х гг. после серии террористических актов в США развернулась настоящая паника по поводу террориста Усамы бен Ладена, который в значительной мере был порождением американской же политики борьбы с СССР в Афганистане. Организации типа «Аум Синрикё» и «Аль Кайды» бен Ладена имеют возможность привлекать промышленные и научные ресурсы одновременно в нескольких странах, делая свои подпольные программы менее заметными.

Дополнительная трудность возникла в связи с тем, что созданная в СССР система ФЗУКЯМ, а также ЭК оказалась недостаточно пригодной для условий рыночной экономики и демократических свобод, включая свободу передвижения, торговли и т.д. В связи с этим появились опасения, что расщепляющиеся материалы, в том числе оружейные, или даже ЯВУ могут быть украдены в одной из бывших советских республик и переправлены за их пределы. Отчасти по этой причине США и другие западные страны сразу после распада СССР начали оказывать содействие в укреплении систем безопасности при перевозке и хранении «чувствительных» материалов. Эта проблема, впрочем, носит временный характер и в настоящее время можно констатировать, что период наибольшего риска остался позади, хотя немало еще предстоит сделать.

«Хрупкий баланс интересов»

Пока что нет оснований считать, что какие-либо НЯОГ-члены ДНЯО могут в ближайшее время пересмотреть свой статус. Но для самоуспокоенности оснований также нет. Период относительной стабильности должен быть использован для дальнейшего укрепления режима и системы международной безопасности. В противном случае мировое сообщество может столкнуться с неожиданным кризисом, выйти из которого будет непросто.

Специалисты неоднократно просчитывали возможные варианты развития событий, которые способны спровоцировать разрушение режима нераспространения ядерного оружия. Таких вариантов немало. Достаточно привести лишь один: создание национальной ПРО в США и тактических ПРО на Тайване и в Японии может быть воспринято в Китае как угроза безопасности и подвигнет его на широкомасштабную модернизацию ядерного арсенала. Это в свою очередь будет воспринято как угроза в Японии, и та может ответить на нее созданием ядерного оружия. Кроме того, действия Китая могут подтолкнуть Индию на полномасштабное развертывание ядерного оружия (в настоящее время, судя по всему, боеголовки хранятся отдельно от носителей). Иными словами, цепь шагов, каждый из которых будет

продиктован исключительно интересами безопасности, может легко нарушить хрупкий баланс интересов, и будет создана ситуация «дилеммы безопасности», о которой говорилось выше. В наши намерения не входит оценивать реалистичность этого и других сценариев; достаточно отметить, что они существуют.

ЛИТЕРАТУРА

Борисенко А.С., Лата В.Ф., Маслин Е.П., Орлов В.А., Сафранчук И.А., Тимербаев Р.М., Чуменко Л.Н. Справочник «Контроль над вооружениями и военной деятельностью». М., Библиотека ПИР-Центра, 2001.

Давыдов В.Ф. Россия и США: Проблемы взаимодействия в укреплении режима нераспространения ядерного оружия. М., Институт Соединенных Штатов Америки и Канады РАН, 1997.

Орлов В.А., Тимербаев Р.М., Хлопков А.В. Проблемы ядерного нераспространения в российско-американских отношениях: история, возможности и перспективы дальнейшего взаимодействия. М., Библиотека ПИР-Центра, 2001.

Россияне о ядерном оружии и ядерных угрозах. Аналитический доклад по результатам всероссийского социологического исследования. М., Библиотека ПИР-Центра, 2000.

Тимербаев Р.М. Россия и ядерное нераспространение. М., Наука, 1999.