

Апрель 2015 г.

Второй доклад Комиссии по проблемам глубокого сокращения ядерного оружия

Укрепление стабильности в период неустойчивости



Второй доклад Комиссии по проблемам глубокого сокращения ядерного оружия

Укрепление стабильности в период неустойчивости

Апрель 2015 г.

Оглавление

| | |
|---|----|
| Предисловие | 2 |
| Введение | 4 |
| Резюме | 6 |
| 1. Возрождение диалога о европейской безопасности | 8 |
| 2. Поддержание и укрепление стратегической стабильности | 13 |
| 3. Укрепление Договора РСМД | 16 |
| 4. Подключение третьих ядерных государств | 19 |
| 5. Совершенствование режима ДНЯО | 22 |
| Комиссия по проблемам глубокого сокращения ядерного оружия | 24 |
| Друзья Комиссии | 25 |

Предисловие

Сегодня отношения между Западом и Россией находятся на историческом минимуме со времен окончания “холодной войны”. Отказали важные каналы коммуникации. Усилилась воинственная риторика. Парализованы важные институты в области безопасности, а возрастающая опасность военных инцидентов между НАТО и Россией грозит непредсказуемыми последствиями.

Наше внимание должно быть сосредоточено сегодня на войне на Украине и рисках более широкой конфронтации между Западом и Россией. Необходимы незамедлительные и реалистические меры по урегулированию кризиса. И если первоочередной задачей является урегулирование кризиса на Украине и вокруг нее на основе уважения ее суверенитета и территориальной целостности, то в интересах всех государств евроатлантического региона – предотвратить дальнейшее ухудшение отношений между Россией и Западом.

В этой связи как никогда важны меры по контролю и над ядерными, и над обычными вооружениями, а также меры по укреплению доверия. В условиях взаимного недоверия они являются важным страховочным механизмом и обеспечивают, в частности, транспарентность определенных видов военной деятельности государств. Помогают предотвратить сбои в коммуникации и ошибочную интерпретацию действий сторон, минимизировать риски непреднамеренных последствий односторонних действий. Предупреждают появление дилемм безопасности за счет поддержания диалога между военными. Задачей таких мер является предотвращение опасных и разорительных последствий региональной или глобальной гонки вооружений. Контроль над вооружениями – не отжившее свой век «оружие слабых», а современный политический инструмент государств, осознающих свою ответственность. Особенно в периоды кризисов политические деятели по обе стороны Атлантики должны помнить о стабилизирующем эффекте контроля над вооружениями.

Показательным примером служит российско-американский Договор о СНВ. Он обеспечивает обеим сторонам необходимый уровень доверия посредством уведомлений о пусках и проведения инспекций. Договор создал форум для поддержания диалога. Обе стороны высоко оценивают положительный эффект применения Договора. Им не стоит отказываться от него и в будущем. Фактором стабильности в условиях кризиса стал и Договор по открытому небу. Его участники продолжают выполнять и разрешать наблюдательные полеты, тем самым поддерживая определенный уровень транспарентности на фоне крайне волатильной обстановки, характеризующейся высокой неопределенностью.

Сказанное в полной мере относится к Договору о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД), который запрещает США и России иметь, производить или испытывать ракетные системы с дальностью от 500 до 5500 км. Сохранение Договора, несмотря на взаимные обвинения в его несоблюдении, по-прежнему отвечает национальным интересам обеих стран. Если бы его не было, подпадающие под положения Договора ядерные ракеты, возможно, и сегодня были бы нацелены на военные и гражданские объекты на всей европейской территории. Ни один ответственный политик не может желать возврата к ядерному противостоянию в Европе. США и Россия не должны поддаваться на ведущие в тупик призывы отказаться от этого Договора. Наоборот, следует умножить усилия, направленные на преодоление разногласий и сохранить приверженность этому важнейшему инструменту поддержания стабильности.

Тогда как Договоры о СНВ и РСМД способствуют предотвращению наихудшего сценария – применения ядерного оружия в ходе эскалации кризиса, – необходимо вернуться к обсуждению других вопросов стратегической стабильности, таких как противоракетная оборона и имеющие стратегическое значение конвенциональные системы вооружений. Кризис в отношениях, несомненно, затрудняет возобновление диалога по этим вопросам, но в то же время делает его еще более актуальным. Пока данные темы не являются предметом официальных обсуждений, важную роль для поддержания коммуникации играют неофициальные встречи на уровне экспертов.

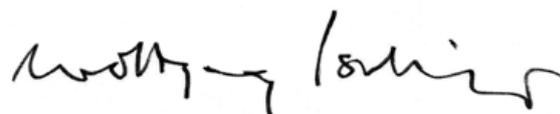
Помимо проблем стратегических отношений между Россией и США необходимо придать новый импульс решению вопросов европейской безопасности. Война на Украине напомнила нам всем, что «единая и свободная» Европа, к сожалению, не является данностью. Для формирования общего пространства безопасности, в котором принимались бы во внимание равные права и различные интересы всех стран, необходим постоянный диалог, умение слушать друг друга и готовность следовать общим принципам. Для этого необходим серьезный диалог на основе хельсинских принципов 1975 года с целью их укрепления там, где это возможно, дополнения там, где это необходимо, и модернизации там, где это взаимовыгодно.

Во время кризиса на Украине Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) подтвердила свою значимость как незаменимого краеугольного камня европейской безопасности и стабильности. Однако деятельность Организации ограничена тем, что ей позволяют делать государства-участники. Укрепление ОБСЕ в политическом, правовом и финансовом плане должно стать общей целью, достижение которой будет способствовать преодолению кризиса. Предстоящее в 2016 г. председательство Германии в ОБСЕ налагает на Берлин большую ответственность. Ему предстоит выступать в качестве как посредника, так и инициатора новаторских решений.

В свежих идеях и взаимной готовности к компромиссу нуждается решение вопросов контроля над обычными вооруженными силами в Европе. Возрождение угасающего режима контроля над обычными вооруженными силами и модернизация Венского документа ОБСЕ о мерах укрепления доверия и безопасности должны рассматриваться в качестве дополняющих, а не исключающих друг друга подходов. От стабильности в сфере обычных вооружений в равной мере выиграют все европейские государства.

Наконец, что не менее важно, 27 апреля – 22 мая в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке будет проходить Обзорная конференция государств – участников Договора по нераспространению ядерного оружия (ДНЯО). Кризис в отношениях между Западом и Россией может негативно сказаться на работе конференции. Такое развитие событий чревато серьезными последствиями для режима ДНЯО. В то же время переговоры пяти постоянных членов Совета Безопасности и Германии по ядерной программе Ирана продемонстрировали, что дипломатический успех возможен, если во главу угла поставить задачу предотвращения распространения ядерного оружия. Все участники Договора должны содействовать сохранению этого критического для целей разоружения и нераспространения инструмента. На пяти постоянных членах Совета Безопасности ООН (Великобритания, Китай, Россия, США и Франция) в этом отношении лежит особая ответственность как на государствах, согласно ДНЯО официально обладающих ядерным оружием. Их политика должна быть соизмерима с этой ответственностью.

Международная стабильность не обеспечивается сама по себе. Ее поддержание требует от всех сторон политической воли не участвовать в «играх с нулевой суммой», проявления стратегического терпения и поддержания диалога на всех уровнях. Поэтому я приветствую работу Комиссии по проблемам глубокого сокращения ядерного оружия по поиску точек соприкосновения и подготовке рекомендаций, включающих новаторские предложения по контролю над ядерными и обычными вооружениями. Надеюсь, что настоящий доклад внесет свой вклад в открытый и предметный диалог о путях укрепления евроатлантической и международной стабильности в нынешней ситуации.



Вольфганг Ишингер

Введение

Двадцать пять лет спустя после воссоединения Германии и сорок лет спустя после подписания хельсинкского Заключительного акта уровень доверия в отношениях между Россией и Западом находится на историческом минимуме за весь период после окончания холодной войны. Европейская безопасность оказалась в опасной ловушке эскалации. Фундаментальные положения парижской Хартии для Новой Европы 1990 г., которая предвещала «новую эпоху демократии, мира и единства в Европе», неоднократно нарушались. Не работают важные механизмы уменьшения военной опасности и укрепления стабильности. Мы опять видим демонстрацию силы – как на словах, так и на деле. Тысячи людей погибли, намного больше пострадали от боевых действий на Украине.

Во время этого кризиса проявилась опасная тенденция к отказу от использования проверенных механизмов кризисного регулирования. Члены Североатлантического альянса приостановили сотрудничество в рамках Совета Россия-НАТО (СРН) на рабочем уровне именно тогда, когда более всего необходим форум для поддержания прямого диалога между Россией и НАТО. Участились ситуации, чреватые инцидентами между российскими и натовскими силами. Взаимные обвинения США и России в несоблюдении положений Договора 1987 г. о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД) поставили под вопрос дальнейшую жизнеспособность договора. Не ведется стратегический диалог между Вашингтоном и Москвой по вопросам дальнейшего сокращения ядерного оружия и противоракетной обороны (ПРО). Из-за отсутствия общей политической основы и потери интереса к проекту со стороны Москвы Россия не продлила сотрудничество по обеспечению безопасности ядерных материалов и установок в рамках российско-американской инициативы «Совместное уменьшение угрозы». В марте этого года Россия приостановила участие в Совместной консультативной группе в рамках Договора 1990 г. об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Семь лет назад она объявила мораторий на соблюдение его положений.

При подготовке своего первого доклада, опубликованного в апреле 2014 г., *Комиссия по проблемам глубокого сокращения ядерного оружия* видела главную задачу в подготовке предложений по устранению

препятствий, мешающих дальнейшему сокращению ядерного оружия. Сегодня мы находимся в других, более сложных условиях: мы столкнулись с эрозией режимов контроля над вооружениями на фоне ухудшения отношений между Россией и Западом. Поэтому основная идея настоящего доклада носит более фундаментальный характер: **контроль над вооружениями необходим для того, чтобы избежать нежелательных и непреднамеренных последствий нынешней напряженности.**

Контроль над вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности (МДБ), которые зачастую воспринимаются как обуза, способствуют поддержанию стабильности не только в благополучные времена, но особенно в периоды международной напряженности и кризисов. Предотвращая развитие событий по наихудшему сценарию и поощряя сдержанность в действиях, такие меры помогают избежать наращивания вооружений и непреднамеренной эскалации военной конфронтации. Согласованные меры контроля над вооружениями и транспарентности являются важным инструментом контролируемой деэскалации конфликтов в процессе их урегулирования.

Украинский кризис и реакция на него повышают опасность непреднамеренных военных инцидентов, которые могут вызвать опасную цепную реакцию. Так, сомнительная практика отключения транспондеров военных самолетов повышает вероятность аварий. Взаимное восприятие угроз в сочетании с вызывающими противоречивые оценки военными маневрами ведут к дальнейшему росту напряженности. В США звучат поспешные призывы к расширению ядерных обязательств в рамках НАТО для того, чтобы гарантировать безопасность восточно-европейских членов Альянса. В отсутствие стабилизирующих мер контроля над вооружениями результатом может стать новая дорогостоящая и опасная гонка вооружений между НАТО и Россией на фоне низкого уровня транспарентности и взаимного доверия.

Для того, чтобы прекратить вооруженный конфликт на Украине и остановить сползание НАТО и России к потенциально еще более опасной ситуации, необходимо использовать широкий набор инструментов контроля над вооружениями и МДБ в ряде областей.

В центре внимания настоящего доклада находятся вопросы контроля над ядерными и обычными вооружениями, которые необходимо решить в целях исключения непреднамеренных негативных последствий нынешнего кризиса для Европы и стратегической стабильности в ядерной области.

27 апреля — 22 мая 2015 г. в Нью-Йорке пройдет Обзорная конференция по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). На общей атмосфере на конференции скажется неуклонно растущая поддержка инициативы о гуманитарных последствиях применения ядерного оружия. Увеличение числа государств, представленных на последней Конференции по вопросу о гуманитарных последствиях применения ядерного оружия, состоявшейся в Вене 8–9 декабря 2014 г., свидетельствует о новом вызове, с которым сталкиваются ядерные государства, отстаивающие целесообразность сохранения ядерного сдерживания. Перспектива ужесточения позиций Москвы и Вашингтона по вопросу о дальнейшем сокращении ядерного оружия и девальвация негативных гарантий ядерной безопасности также осложняет принятие Обзорной конференцией ДНЯО единодушных решений.

В то же время, положительные результаты применения соглашений и деятельности институтов по контролю над вооружениями продолжают служить интересам глобальной безопасности и стабильности. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) остается незаменимым форумом для всех государств на пространстве от Ванкувера до Владивостока. Москва и Вашингтон сохраняют приверженность реализации Договора 2010 г. о сокращении СНВ. Не прекращается сотрудничество России и США по целому ряду аспектов нераспространения. В частности, ликвидация химического оружия в Сирии и прогресс на переговорах шести государств по ядерной программе Ирана свидетельствуют о том, что несмотря на нынешний кризис Москва и Вашингтон могут успешно сотрудничать. Диалог пяти официальных (в соответствии с положениями ДНЯО) ядерных государств развивается медленно, но неуклонно, готовя почву для подключения в будущем третьих стран к переговорам о сокращении ядерного оружия.

На фоне этих разнонаправленных событий сохраняет свою значимость один из главных уроков “холодной войны”: контроль над вооружениями может помочь избежать худшего сценария развития событий. Это утверждение справедливо применительно как к урегулированию кризисных ситуаций, так и предотвращению гонки вооружений. Во времена конфронтации участники соглашений по контролю над вооружениями могут использовать предусмотренные такими соглашениями каналы коммуникации в целях стабилизации сложной политической обстановки. Этот аспект контроля над вооружениями приобретает еще большее значение в периоды кризисов. Участники соглашений по контролю над вооружениями могут использовать механизмы для проведения консультаций и обмена информацией с целью сдерживания эскалации кризиса. Такие механизмы могут стать площадкой для налаживания более интенсивного диалога в будущем. Кроме того, в условиях нарастания напряженности в отношениях России и США количественные ограничения и та транспарентность, которые обеспечивает Договор о СНВ, служат гарантией того, что обе стороны будут проявлять сдержанность во взаимных стратегических ядерных отношениях.

Следующие политические вопросы, более подробно рассматриваемые в соответствующих разделах настоящего доклада, требуют безотлагательного решения. Необходимо: (1) вернуться к обсуждению вопросов архитектуры европейской безопасности; (2) придать новый импульс диалогу между Россией и США по вопросам стратегических ядерных вооружений и противоракетной обороны; (3) найти творческий, но при этом практический подход к урегулированию разногласий по поводу соблюдения Договора РСМД; (4) в той или иной форме подключать остальные ядерные государства к обсуждению вопросов ядерного разоружения, несмотря на то, что Россия и США в настоящее время не ведут переговоры о новом соглашении о СНВ; (5) согласовать обязательство содействовать укреплению механизмов повышения транспарентности в ядерной сфере на Обзорной конференции по рассмотрению действия ДНЯО.

Гамбург, Москва, Вашингтон
Апрель 2015 г.

Резюме

Спустя год после опубликования первого доклада Комиссии по проблемам глубокого сокращения ядерного оружия украинский кризис и общее ухудшение отношений между Россией и Западом порождают серьезную опасность непреднамеренных столкновений между российскими и натовскими военными силами и ослабляют надежду на достижение в ближайшем будущем существенного прогресса в области контроля над ядерными вооружениями. В то же время прошедший год показал, что важнейшие соглашения соблюдаются, и общее количество ядерного оружия в мире постепенно сокращается. Несмотря на серьезную напряженность в отношениях между Москвой и Вашингтоном, две крупнейшие ядерные державы продолжают успешное политическое сотрудничество по ряду ключевых вопросов нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ).

Во второй год работы Комиссии по проблемам глубокого сокращения ядерного оружия ее участники из Германии, России и Соединенных Штатов продолжили содержательное обсуждение практических решений проблем безопасности, с которыми сталкивается международное сообщество. Поддержание и развитие этого канала коммуникации важно само по себе. Помимо этого, анализ ситуации и предложения, содержащиеся в последующих пяти главах, преследуют цель представить более широкой аудитории обсуждаемые в Комиссии идеи по урегулированию текущего кризиса и созданию условий для скорейшего продвижения к более безопасному миру на более позднем этапе.

Основные выводы доклада:

- В то время как первоочередной задачей является урегулирование украинского кризиса на основе должного уважения суверенитета и территориальной целостности страны, России и Западу следует принять незамедлительные меры для предотвращения случайных военных инцидентов и ограничения военной деятельности, способной привести к таким инцидентам. НАТО, страны-члены Альянса и Россия должны, в частности, избегать деятельности, которая может быть воспринята другой стороной как провокационная, и восстановить каналы коммуникации между военными структурами. Для этого можно использовать опыт, накопленный в процессе реализации существующих двусторонних соглашений, таких как российско-американские соглашения о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним и о предотвращении опасной военной деятельности, которыми установлены правила, регулирующие деятельность вооруженных сил сторон в непосредственной близости друг от друга с целью уменьшения риска несчастных случаев или просчетов. Во избежание несчастных случаев и особенно – столкновений с пассажирскими воздушными судами, военная авиация не должна отключать транспондеры, выполняя небоевые миссии.
- Государствам—участникам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) следует рассмотреть, какие меры контроля над обычными вооруженными силами, в том числе меры укрепления доверия и безопасности, могут способствовать изменению нынешнего развития событий и какие меры следует рассмотреть в будущем с учетом новой ситуации, сложившейся в области безопасности в Европе.

Государства могли бы инициировать в рамках Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности целенаправленный диалог с целью определения адекватного охвата и формата для возобновления консультаций по контролю над обычными вооруженными силами в Европе.

- Продолжая выполнять положения Договора о СНВ, России и США следует возобновить комплексное обсуждение всего спектра вопросов стратегической стабильности. С целью подготовки такого диалога следует активнее использовать форматы неофициального обсуждения с участием экспертов таких вопросов, как дальнейшее сокращение стратегических наступательных вооружений ниже уровней, установленных Договором о СНВ, а также влиянию развертывания систем противоракетной обороны и разработки способных выполнять стратегические задачи обычных вооружений на сокращение ядерного оружия.
- Соединенные Штаты и Россия должны сохранять приверженность Договору о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД) и помимо диалога, ведущегося на политическом уровне, подключить технических экспертов к обсуждению вопросов его соблюдения и адаптации его положений с учетом появления новых типов оружия. В таком формате переговоров можно было бы согласовать терминологию и процедуры различения вооруженных беспилотных летательных аппаратов и запрещенных крылатых ракет наземного базирования (КРНБ), а также разработать меры транспарентности в отношении предполагаемой возможности европейской ПРО США проводить пуски КРНБ и предполагаемых российских испытаний КРНБ с дальностью, подпадающей под ограничения Договора РСМД.
- «Пятерке» официальных ядерных государств (Великобритания, Китай, Россия, США и Франция) следует активизировать направленные на достижение ядерного разоружения усилия путем проведения консультаций по вопросу о влиянии ПРО и высокоточных обычных ударных систем большой дальности на региональную и глобальную стабильность. Все обладающие ядерным оружием государства призваны обеспечить большую транспарентность своих ядерных потенциалов. Великобритания, Китай и Франция призваны взять обязательство не наращивать свои ядерные силы в условиях, когда США и Россия продолжают сокращение своих ядерных арсеналов.
- Государства-участники Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), должны положить план действий Обзорной конференции ДНЯО 2010 г. в основу выдвигаемых ими инициатив в области контроля над ядерными вооружениями на Обзорной конференции ДНЯО 2015 г. и выполнить свои обязательства по повышению транспарентности, опираясь в том числе на результаты реализации «Трехсторонней инициативы» (Россия, США и Международное агентство по атомной энергии – МАГАТЭ) по обеспечению мониторинга МАГАТЭ запасов расщепляющихся материалов.

1. Возрождение диалога о европейской безопасности

В результате войны на Украине отношения между Западом и Россией оказались в самом глубоком кризисе с момента окончания “холодной войны”. Совокупность противоречивых интересов сторон, институциональных изъянов и различного понимания фундаментальных вопросов европейской безопасности препятствуют столь необходимому возобновлению обсуждения вопросов европейской безопасности.

Считавшиеся общепринятыми принципы и нормы европейской безопасности стали предметом различного толкования, новой интерпретации, а в худшем случае – преднамеренно нарушаются. Это не просто симптомы временного охлаждения в отношениях. Это – явные признаки структурных проблем, которые не исчезнут с прекращением боевых действий на Украине. Они являются отражением более широкой проблемы определения места России в системе европейской безопасности.

Существующие институты не смогли остановить возобновление конфронтации. В ответ на события на Украине государства – члены НАТО приняли решение приостановить все проекты гражданского и военного сотрудничества между Альянсом и Россией. Работа Совета Россия-НАТО (СРН) была приостановлена на всех уровнях за исключением встреч послов – по меньшей мере спорное решение в период, когда для предотвращения потенциально опасных военных инцидентов требуется более интенсивный диалог. Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) оказался в политическом тупике задолго до нынешнего противостояния. В марте с.г. Россия объявила о приостановке своего участия в Совместной консультативной группе в рамках Договора. Предусмотренные Венским документом о мерах укрепления доверия и безопасности (ВД, см. также врезку I) механизмы недостаточны для преодоления современного кризиса. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) сыграла важную роль в обеспечении мониторинга ситуации на Украине

и стала наиболее эффективным инструментом реализации решений, принимавшихся в рамках соответствующих политических форматов – в частности, так называемой «нормандской четверкой» (Германия, Россия, Украина и Франция) и Трехсторонней контактной группой (Украина, Россия и представитель Председателя ОБСЕ). Тем не менее, ОБСЕ не может самостоятельно урегулировать конфликт на Украине.

Возросшая опасность военных инцидентов укрепила существующие оценки взаимной угрозы. В то время как Москва продолжает рассматривать НАТО в целом и США в частности в качестве вызова для национальной безопасности, военная деятельность России в сочетании с войной на Украине усугубили ощущение угрозы особенно в восточноевропейских странах – членах НАТО. В отсутствие транспарентности масштабные военные учения с имитацией применения ядерного оружия в прошлом и недавние опасные ситуации с участием военной и гражданской авиации и боевых кораблей России и НАТО сами по себе представляют опасность и усиливают ощущение взаимной угрозы. Пора разорвать этот порочный круг.

Необходимость урегулирования нынешнего кризиса выдвигает на передний план четыре задачи: (1) стабилизации ситуации на Украине; (2) предотвращения опасных военных инцидентов между НАТО и Россией; (3) согласования мер укрепления доверия и безопасности (МДБ) и контроля над обычными вооруженными силами в Европе (КОВЕ), которые позволят стабилизировать ситуацию, и (4) начала всестороннего диалога об основах европейской безопасности.

Первое. Основой для возобновления серьезного диалога по вопросам европейской безопасности должна стать стабилизация ситуации на Украине на основе Минского протокола, подписанного 5 сентября 2014 г., и принятых в развитие его положений в сентябре 2014 и феврале 2015 г.

договоренностей, в которых конкретизированы действия сторон по выполнению протокола. Эти документы предусматривают прекращение огня, полный и контролируемый отвод тяжелых вооружений и непрерывный мониторинг демилитаризованной зоны со стороны ОБСЕ с последующей реализацией политических, экономических и гуманитарных аспектов договоренностей. Конечной целью является урегулирование нынешнего кризиса при должном уважении суверенитета и территориальной целостности Украины.

Второе. Помимо урегулирования украинского кризиса существует острая необходимость предотвращения опасных военных инцидентов и восстановления транспарентности и предсказуемости в действиях вооруженных сил России и стран НАТО в Европе на двустороннем и многостороннем уровне. Следует изучить вопрос о том, в какой степени СРН может способствовать достижению этой цели. Могут быть рассмотрены и другие возможности для обсуждения того, как можно избежать опасных инцидентов и чрезвычайных происшествий:

- Одна из таких возможностей – использование опыта применения двусторонних соглашений, таких как американо-российские соглашения о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним (1971 г.) и о предотвращении опасной военной деятельности (1989 г.), которыми установлены правила, регулирующие деятельность вооруженных сил сторон в непосредственной близости друг от друга с целью уменьшения риска несчастных случаев или просчетов. Если США и Россия действительно озабочены тем, что они считают провокационными военными действиями, им следует поставить этот вопрос в соответствующих форумах. Обсуждение озабоченностей с компетентными партнерами необходимо в интересах предотвращения инцидентов или неверного истолкования действий другой стороны.

- Возможно придание вышеуказанным российско-американским соглашениям (и аналогичным договоренностям между Россией и другими странами – членами НАТО) характера многосторонних договоренностей. Решение этой задачи могло бы стать приоритетным направлением деятельности Совета Россия-НАТО после возобновления его деятельности. Такое решение могло бы быть дополнено созданием формализованного канала регулярного обмена информацией на рабочем уровне, например, о проводимых учениях, передвижениях войск и возможных инцидентах или конфликтных ситуациях между Генеральным штабом вооруженных сил России и штаб-квартирой НАТО.

- Западные официальные лица также могли бы поставить перед Россией вопрос о своей серьезной озабоченности военной деятельностью России, которую они расценивают как провокационную, подчеркивая необходимость проявления взаимной сдержанности и поддержки деятельности СРН и двусторонних усилий, направленных на минимизацию соответствующих рисков. Безотлагательного решения в этой связи требует вопрос о прекращении опасной практики отключения транспондеров военных самолетов во время полетов. В марте 2015 г. НАТО взяла на себя обязательство отказаться от такой практики.

Третье. В условиях, когда обсуждение КОВЕ зашло в тупик, предусмотренные Венским документом ОБСЕ 2011 г. МДБ (см. врезку I) недостаточны для обеспечения необходимого уровня предсказуемости и транспарентности, в особенности в отношении тех видов военной деятельности, которая в настоящее время вызывает наибольшую озабоченность. Сегодня сохраняются разногласия относительно того, должны ли государства согласовать новое соглашение по КОВЕ или им следует сосредоточиться на существенной модернизации Венского документа и разработке нового поколения мер доверия и безопасности, адекватных современным вызовам.

Врезка I: Венский документ

Венский документ о мерах укрепления доверия и безопасности был подписан в 1990 г. государствами—участниками ОБСЕ и был адаптирован в 1992, 1994, 1999 и 2011 гг. Этот политически обязывающий документ направлен на повышение прозрачности военной деятельности путем, среди прочего, ежегодного обмена военной информацией и планами в области обороны; обмена данными об основных системах вооружений и техники; информирования о планах развертывания основных систем вооружения и техники; механизма консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности; организации на добровольной основе посещений для устранения озабоченностей в отношении военной деятельности и предварительного уведомления и наблюдения за определенными видами военной деятельности (например, маневрами).

В настоящее время Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности является единственной многосторонней площадкой для ведения предметного диалога, в том числе между военными экспертами, о целях, охвате и возможных участниках новых договоренностей по КОВЕ, а также об основных направлениях совершенствования МДБ. Этот диалог должен сосредоточиться на неотложных мерах, необходимых для поддержания достаточного уровня предсказуемости и прозрачности военной деятельности государств, особенно в кризисных ситуациях.

При обсуждении этих вопросов государства имеют большой выбор предложений (некоторые из которых вызывают споры), лежащих на столе переговоров в Вене или подготовленных неправительственными экспертами. Среди них, в частности, следующие:

- Государства могут рассмотреть вопрос о снижении установленного Венским докумен-

том порога для военных учений, подлежащих предварительному уведомлению и наблюдению; увеличении квот на наблюдение на более сбалансированной в отношениях между Россией и НАТО основе, принимая во внимание и, возможно, решая проблему большего числа штабных учений НАТО, которые не подпадают под указанное снижение порога. Они могут рассмотреть вопрос об увеличении квоты инспекций и посещений по оценке, продолжительности верификационных миссий, а также согласовать в рамках ВД вопрос о проведении более частых, компактных и мобильных инспекций вне гарнизонной деятельности и временного развертывания в непосредственной близости от границ соседних государств.

- Следует рассмотреть возможность договориться о распространении предусмотренных ВД МДБ на определенные виды военно-морской деятельности, предварительном уведомлении о развертывании или транзите иностранных войск, регулярном обмене информацией о силах быстрого развертывания, а также о перенесении центра тяжести в положениях ВД с количественных параметров на деятельность заявленных сил. В этой связи они могли бы рассмотреть в рамках ВД возможность определения границ и надлежащих мер прозрачности для наиболее «чувствительных» районов с целью сведения к минимуму военной деятельности в таких районах. Это позволило бы государствам однозначно определить районы, в которых они не приветствуют осуществление определенных видов военной деятельности или хотели бы исключить постороннее вмешательство (в том числе в виде интрузивных мер прозрачности) в их военную деятельность.
- Государствам следует рассмотреть возможность систематического обзора применения и эффективности согласованных МДБ, особенно в кризисных ситуациях. Они также могли бы укрепить механизм для рассмотрения утверждений о несоблюдении положений ВД путем создания под эгидой Форума ОБСЕ по сотруд-

ничеству в области безопасности рабочего органа в составе председателя, непосредственно заинтересованных сторон, а также ограниченного числа других заинтересованных и (или) нейтральных сторон.

- Следует рассмотреть возможность создания под эгидой ОБСЕ многостороннего потенциала для поддержки мониторинговых миссий Организации техническими средствами наблюдения в виде развертываемых беспилотных летательных аппаратов (БПЛА). Одним из вариантов решения этой задачи могло бы стать создание резервного потенциала технических средств наблюдения ОБСЕ.
- Возможно также создание под эгидой ОБСЕ Европейского агентства по верификации и мониторингу, которое осуществляло бы наблюдательные и инспекционные миссии в рамках ВД с использованием предоставленных государствами-участниками ресурсов, с тем чтобы особенно в спорных ситуациях обеспечить полную прозрачность полученных данных и общую основу для обсуждений в рамках Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности.

Помимо усиления многосторонних МДБ государства могут согласовывать двусторонние или региональные меры, предусматривающие, например, предварительное уведомление и наблюдение за военной деятельностью, что позволило бы в конкретных ситуациях снимать взаимные озабоченности. Примером таких договоренностей могут служить двусторонние соглашения по МДБ, подписанные Польшей с Беларусью и Украиной.

Возросшая в последнее время интенсивность военной деятельности вдоль границы России со странами НАТО в Центрально-Восточной Европе породила озабоченность с обеих сторон. Хотя до настоящего времени все стороны соблюдали свои обязательства по Основопологающему акту Россия-НАТО 1997 г. и Заключительному акту Конференции государств-участников ДОВСЕ

1999 г. не развертывать на постоянной основе дополнительные «существенные боевые силы», обстановка в области безопасности в регионе меняется. Помимо необходимости вернуться к так и не решенному НАТО и Россией вопросу о согласованном определении термина «существенные» боевые силы, стороны должны также учитывать новую ситуацию, складывающуюся вдоль их общей границы. Эта задача может решаться как в рамках СРН, так и на основе согласования новых договоренностей, например, взаимного обязательства не размещать обычные тяжелые вооружения, в том числе на базах хранения, вблизи от границы России со странами НАТО.

Четвертое. После стабилизации обстановки в зоне украинского кризиса всем государствам евроатлантического региона следует вернуться к открытому обсуждению, в том числе в рамках ОБСЕ, ключевых вопросов европейской безопасности. Такой диалог целесообразно начать с откровенного обсуждения столь разных точек зрения, не выдвигая какие-либо предварительные условия и не отказываясь обсуждать какие-либо вопросы, поднятые другой стороной. Диалог может начаться на уровне послов, а затем продолжиться на уровне министров. Западу и России следует ясно и откровенно высказаться по вопросу о причинах, которые привели к нынешней конфронтации. Результатом такого обсуждения могло бы стать согласование и одобрение на встрече высокого уровня документа, в котором государства подтвердили бы основополагающие принципы европейской безопасности и договорились о мерах и институтах, способствующих повышению их действенности в современных условиях. Дискуссия не должна обходить стороной сложные вопросы, такие как:

- уважение территориальной целостности государств, равноправие и право народов самостоятельно определять свою судьбу, право государств быть или не быть участником союзных договоров и право на нейтралитет, а также претворение в жизнь других принципов хельсинского Заключительного акта 1975 г., имея в виду, что все принципы имеют пер-

востепенную важность и должны одинаково и неукоснительно применяться при интерпретации каждого из них с учетом других; роль негосударственных субъектов в конфликтах; проблемы экономической интеграции и разобщения; зарубежное финансирование внутренних оппозиционных групп; использование средств массовой информации и другие вопросы.

Будучи членом Европейского союза и НАТО, поддерживая традиционно конструктивные отношения с США и Россией, а также готовясь в 2016 г. стать действующим Председателем ОБСЕ, Германия может сыграть важную роль в продвижении такого целенаправленного диалога. Предстоящее председательство Германии в ОБСЕ открывает благоприятную возможность для нача-

ла и поддержания диалога по трудным вопросам. Германии не следует проявлять осторожность в выдвижении смелых предложений. В частности, Берлин может активно содействовать принятию совместных решений, направленных на повышение политической роли и увеличение финансирования ОБСЕ, на придание ей правосубъектности.

Создание по инициативе Швейцарии Группы видных деятелей для обсуждения возможностей по возрождению диалога является важным шагом в этом направлении. Группа может способствовать поиску путей придания большей действенности разделяемым всеми государствами принципам хельсинского Заключительного акта. Для достижения существенных результатов группа нуждается в твердой и постоянной политической поддержке всех ведущих государств.



Основные рекомендации

- Государства должны полностью поддерживать все усилия по урегулированию кризиса на Украине на основе должного уважения суверенитета и территориальной целостности Украины. Россия и Запад должны незамедлительно предпринять шаги для предотвращения непреднамеренных военных инцидентов и ограничения военной деятельности в тех районах, где такие инциденты наиболее вероятны. НАТО, странам—членам Альянса и России следует, в частности, воздерживаться от действий, которые могут восприниматься другой стороной как провокационные, и восстановить каналы коммуникации между военными структурами.
- Государствам—членам ОБСЕ следует начать предметный диалог в рамках Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности с целью определения мер контроля над обычными вооруженными силами, включая МДБ, способных переломить нынешнее развитие ситуации, а также перспективных мер, адекватных новой ситуации в области европейской безопасности.
- Государствам—участникам ОБСЕ следует инициировать целенаправленное обсуждение различий в их подходах к фундаментальным вопросам европейской безопасности, подтвердить приверженность основополагающим принципам ОБСЕ и согласовать меры придания им большей действенности. Будучи председателем ОБСЕ в 2016 г. Германия может сыграть заметную роль в налаживании такого диалога.

2. Сохранение и укрепление стратегической стабильности

Возобновление противостояния между Западом и Россией имеет ядерное измерение. К сожалению, в последние месяцы наблюдалась не приносящая пользы риторика, сопровождавшаяся угрозами применения ядерного оружия, предложениями гражданских экспертов о целесообразности передового развертывания ядерного оружия в восточноевропейских странах—членах НАТО и высказываниями официальных лиц о возможности отказа от выполнения соглашений по контролю над ядерным оружием. Членам НАТО и России следует воздерживаться от провокационных заявлений и действий, а также от эмоциональной реакции на такие действия и заявления. В любом случае следует избегать эскалации и придания ядерного измерения потенциальным военным инцидентам.

Обе стороны должны возобновить обсуждение по военной линии практических мер, исключающих возможность опасных инцидентов и в особенности инцидентов с участием сил и средств, способных применять ядерное оружие. С этой целью Россия и США могли бы обсудить вопрос об уточнении и расширении мандата Центров по уменьшению ядерной опасности (созданы в 1987 г.) и переговоров между ними по вопросам стратегической стабильности. Одной из тем для обсуждения могла бы стать договоренность о закрытых зонах для учебно-тренировочных полетов бомбардировочной авиации.

Важным инструментом сохранения стратегической стабильности является Договор о СНВ (см. врезку II). Выполнение положений договора идет в соответствии с ранее намеченными планами, обе стороны выражают твердую приверженность соблюдению согласованных графика и предельных уровней. Обе стороны должны продолжать выполнение Договора о СНВ и как можно скорее приступить к обсуждению вариантов заключения следующего договора. Трудно переоценить стабилизирующее воздействие таких соглашений, как Договор о СНВ, особенно в кризисные периоды. Установленные договором предельные уровни и меры транспарентности ограничивают соперничество в области стратегических ядерных вооружений

и таким образом позволяют исключить наихудшие предположения и провоцирующее развертывание вооружений в периоды напряженности в российско-американских отношениях. Сотрудничество в реализации положений о верификации в рамках договора, в том числе путем проведения инспекций на местах, приобрело еще большее значение в нынешних условиях.

Врезка II: Договор о СНВ

Согласно условиям Договора о СНВ, США и Россия не должны превышать установленные договором для стратегических вооружений предельные уровни на 5 февраля 2018 г. Каждая из сторон должна сократить свои стратегические ядерные силы до следующих уровней:

- 700 развернутых межконтинентальных баллистических ракет (МБР), развернутых баллистических ракет на подводных лодках (БРПЛ) и развернутых тяжелых самолетов-бомбардировщиков, способных нести ядерные боезаряды;
- 1,550 стратегических боезарядов для развернутых МБР, развернутых БРПЛ и развернутых тяжелых бомбардировщиков, приспособленных для этих целей (для целей засчета было установлено, что каждый такой бомбардировщик несет по одному ядерному боезаряду);
- 800 развернутых и неразвернутых пусковых установок для МБР, БРПЛ и тяжелых бомбардировщиков, способных нести ядерные боезаряды.

Помимо выполнения Договора о СНВ России и США следует изучить предложение президента В. Путина о возобновлении диалога по всему спектру вопросов стратегической стабильности. 24 октября 2014 г. в своем выступлении на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» президент России заявил: «Чем меньше ядерного

оружия в мире, тем лучше». В недавнем обращении к Женевской конференции по разоружению министр иностранных дел С. Лавров подчеркнул неизменную приверженность России ядерному разоружению. Эти идеи перекликаются с предложениями США, в том числе с июньским предложением президента Б. Обамы 2013 г. понизить предельные уровни Договора о СНВ на треть.

До урегулирования украинского кризиса, очевидно, будет трудно договориться о повестке новых переговоров по СНВ. Поэтому Вашингтон и Москва должны активнее использовать неофициальные форматы с участием экспертов для обсуждения представляющих взаимный интерес вопросов, проведение командно-штабных учений и совместных исследований. В рамках таких форматов возможно рассмотрение следующих тем для возобновления диалога США, НАТО и России по стратегическим вопросам:

- Соединенным Штатам и России следует начать обсуждение дальнейшего сокращения стратегических ядерных сил и понижения предельных уровней Договора о СНВ, например, до 1000 развернутых стратегических боезарядов, 500 развернутых стратегических ракет и бомбардировщиков и 550 развернутых и неразвернутых стратегических ракетных пусковых установок и бомбардировщиков.
- Соединенным Штатам и России следует возобновить консультации о планах развертывания систем противоракетной обороны и возможных угрозах, которые такие системы могут представлять для стратегических наступательных сил другой стороны. В том, что касается взаимосвязи ПРО и стратегических наступательных вооружений США и России необходимо: (1) подтвердить взаимосвязь между ПРО и стратегическими наступательными силами; (2) признать, что если противоракетная оборона будет способна перехватывать современные системы стратегического наступательного оружия, это обстоятельство будет препятствовать сокращению наступательных вооружений ниже определенного уровня, если при этом не будут согласованы

ограничения на развертывание стратегической ПРО; (3) согласиться с тем, что на нынешнем этапе разрыв между наступательными и оборонительными потенциалами настолько велик, что Соединенные Штаты и Россия могут решать проблему взаимосвязи между ними на основе согласованных мер транспарентности и укрепления доверия (например, путем ежегодного декларирования количества ракет ПРО и их прогнозируемого количества на последующие десять лет).

- НАТО следует и впредь сохранять приверженность своей официальной позиции, согласно которой создаваемая в рамках Европейского поэтапного адаптивного подхода (ЕПАП) система ПРО не направлена против России и ее развертывание не зависит от перипетий в отношениях России с Западом. НАТО могла бы дать понять, что в случае достижения в ходе переговоров с Тегераном договоренности по иранской ядерной программе и в особенности в случае согласия Ирана ограничить дальнейшую разработку баллистических ракет, Альянс пересмотрит график и масштаб реализации ЕПАП.
- НАТО следует завершить к 2016 г. затянувшуюся подготовку предложения об обеспечении транспарентности и контролируемости арсеналов нестратегического ядерного оружия, а также предложить России присоединиться к США в обсуждении мер по укреплению доверия в области нестратегических ядерных вооружений, что соответствовало бы их обязательствам в рамках статьи VI ДНЯО.
- Соединенным Штатам и России следует начать консультации по вопросам влияния неядерных стратегических вооружений, в частности, гиперзвуковых ракетно-планирующих систем на стратегическую стабильность, а также ограничения таких сил и средств средствами контроля над вооружениями. В настоящее время системы, использующие траекторию, отличную от баллистической, и не подпадающие под соглашения о контроле над вооружениями, находятся в стадии разработки.



Основные рекомендации

1. США и России следует продолжить реализацию Договора о СНВ и рассмотреть возможности для возобновления комплексного обсуждения всего спектра вопросов стратегической стабильности. В подготовке такого диалога им следует активнее использовать неофициальные форматы с участием экспертов.
2. НАТО и России следует воздерживаться от провокационных заявлений и действий в ядерной области и возобновить обсуждение военными экспертами практических мер, которые позволят избежать опасных военных инцидентов, в особенности с участием ядерных сил сторон, в частности, уточнив и, возможно, расширив мандат российско-американских Центров по уменьшению ядерной опасности и переговоров по стратегической стабильности.
3. США и России следует начать обсуждение дальнейшего сокращения стратегических ядерных сил ниже предельных уровней, установленных Договором о СНВ, возможностей взаимопонимания по вопросу о ПРО и приступить к обсуждению определений и ограничений стратегических конвенциональных вооружений, в частности, гиперзвуковых ракетно-планирующих систем.

3. Укрепление Договора РСМД

В последнее время Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД; см. также врезку III) стал предметом противоречий и взаимных обвинений США и России в нарушении его положений. Россия в течение ряда лет утверждала, что США нарушают положения статьи VI договора, запрещающей производство «новых типов» РСМД наземного базирования, используя ракеты средней дальности в качестве мишеней при испытании систем ПРО. Вашингтон же в 2014 г. публично обвинил Москву в «нарушении обязательств по Договору РСМД не иметь, не производить или не выполнять испытательные пуски крылатых ракет наземного базирования (КРНБ) с дальностью от 500 до 5500 км, или не иметь или не производить пусковые установки для таких ракет». Правительство США полагает, что Россия проводила испытания КРНБ средней дальности, хотя до настоящего времени Вашингтон не представил никаких подробностей о характеристиках и статусе испытываемой российской системы или сведений об испытаниях, в том числе об их количестве или регулярности. Россия отвергла эти обвинения и помимо вопроса об использовании ракет в качестве мишеней для ПРО повторила свои более ранние обвинения США в разработке боевых беспилотных летательных аппаратов с дальностью полета, подпадающей под ограничения Договора РСМД, и в планируемом размещении в Польше и Румынии пусковых установок ПРО, якобы способных осуществлять запрещенные договором пуски КРНБ.

Как американские, так и российские официальные лица неоднократно подтверждали приверженность своих стран Договору РСМД. Его соблюдение отвечает национальным интересам обеих стран, как и интересам европейских государств, Китая и других азиатских стран (следует отметить, что Пекин рассматривает ракеты средней дальности как стратегические системы).

Врезка III: Договор РСМД

Договор 1987 г. между Соединенными Штатами Америки и Союзом Советских Социалистических Республик о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности, известный как Договор РСМД, обязал стороны уничтожить баллистические и крылатые ракеты наземного базирования с дальностью от 500 до 5500 км, их пусковые установки и вспомогательную инфраструктуру и оборудование в течение трех лет после начала действия договора. Договор вступил в силу в июне 1988 г. К июню 1991 г. США и СССР ликвидировали все свои ракеты средней и меньшей дальности и пусковые установки. В соответствии со статьей XIII договора была создана Специальная контрольная комиссия (СКК). Помимо прочих функций она служила форумом для обсуждения и разрешения вопросов, касающихся осуществления договора и соблюдения его положений. После распада СССР договор стал многосторонним, и в работе СКК принимали участие пять стран: США, Россия, Беларусь, Казахстан и Украина. В 2007 г. США и Россия в совместном заявлении на Генеральной Ассамблее ООН призвали другие государства также ликвидировать их ракеты средней и меньшей дальности.

В интересах разрешения возникшего спора о несоблюдении Договора РСМД помимо проведения двусторонних встреч высокого уровня необходимо рабочее обсуждение всех его аспектов техническими специалистами, как это делалось ранее в рамках созданной в соответствии с договором Специальной контрольной комиссии. Обсуждение соответствующих вопросов в надлежащем формате позволит также рассмотреть возможность принятия адекватных мер, в том числе по обеспечению транспарентности, которые учитывали бы высказываемые сторонами

озабоченности. Хотя обвинения в несоблюдении Договора носят серьезный характер, время для их снятия еще есть. КРНБ, которые якобы испытывала Россия, судя по всему, не были развернуты. Пусковые установки ПРО США, развертывание которых Россия рассматривает как нарушение договора, пока не имеют статуса оперативно развернутых систем (правда, пусковые установки в Румынии планируется поставить на боевое дежурство до конца 2015 г.).

Помимо урегулирования вопроса о соблюдении Договора РСМД сторонам следует обсудить вопрос о его адаптации с учетом технологического прогресса и изменения политической обстановки за время, прошедшее после его вступления в силу. Так, США и Россия могли бы обсудить вопрос о соответствии положениям договора использования баллистических ракет-мишеней в ходе испытаний систем ПРО, исходя из того, что обе страны в будущем скорее всего будут проводить такие испытания. В обсуждении нуждается также вопрос о боевых беспилотных летательных аппаратах с целью разработки новых определений и мер контроля, которые позволят провести различие между боевыми дронами и запрещенными КРНБ. Кроме того, Вашингтон мог бы предложить меры транспарентности в отношении конструкции вертикальных пусковых установок ПРО МК-41, которые будут развернуты в Румынии и Польше, чтобы продемонстрировать, что эти установки не могут осуществлять запуск КРНБ с дальностями, подпадающими под действие Договора РСМД. Вашингтон мог бы сделать это предложение в обмен на меры транспарентности со стороны России, которые позволили бы устранить обеспокоенность США предполагаемыми испытаниями российских КРНБ.

США и Россия могли бы также провести переговоры с целью дополнить действующий в соответствии с договором запрет КРНБ запретом крылатых ракет морского базирования (КРМБ) в ядерном оснащении. Учитывая снижение роли крылатых ракет с ядерными боеголовками в поддержании российско-американского стратегического баланса, а также высокую стоимость предстоящей модернизации «ядерных триад» обеих стран, Москва и Вашингтон могли бы прийти к выводу о том, что такой запрет отвечает их национальным интересам при условии согласования сложных вопросов верификации. Такой запрет не только соответствовал бы политическим обязательствам, принятым США и Россией в рамках «президентских ядерных инициатив» 1991-1992 гг. о снятии всех морских нестратегических ядерных вооружений с подводных лодок и надводных кораблей, но стал бы и шагом вперед благодаря принятию ими на себя юридических и верифицируемых обязательств.

В политическом плане Москве и Вашингтону следует возобновить совместные усилия, направленные на географическое расширение зоны стабилизирующего ситуацию контролируемого ограничения баллистических ракет промежуточной дальности за пределами Европы, например, путем установления предельной дальности для баллистических ракет на Ближнем Востоке. В частности, запрет на развертывание в регионе баллистических ракет с дальностью свыше 3000 км может устранить один из самых опасных в мире очагов распространения ядерного оружия и ракетных технологий без ущерба для безопасности двух стран, которые в настоящее время обладают такими системами – Саудовской Аравии и Израиля.



Основные рекомендации

1. США и России следует сохранять приверженность Договору РСМД и дополнить переговоры на высоком политическом уровне консультациями технических экспертов.
2. Российским и американским техническим экспертам следует обсудить вопросы как соблюдения договора, так и его адаптации с учетом военно-технического прогресса. В частности, им следует обсудить такие вопросы, как использование баллистических ракет-мишеней в ходе испытаний систем ПРО, проведение различия между боевыми дронами и запрещенными договором КРНБ, меры транспарентности в отношении американских систем ПРО в Польше и Румынии, возможно, в обмен на меры транспарентности со стороны России в отношении высказываемой США озабоченности испытанием КРНБ на дальностях, подпадающих под действие Договора РСМД.
3. США и Россия могли бы изучить возможность проведения переговоров о запрете ядерных КРМБ и использовать Договор РСМД в качестве примера при продвижении идеи начала переговоров с целью запрещения ракет с дальностью свыше 3000 км не только в Европе, но и в других регионах.

4. Подключение третьих ядерных государств

США и Россия по-прежнему обладают более чем 90% из примерно 16 тысяч единиц ядерного оружия в мире. Размер их арсеналов налагает на них основную ответственность как на лидеров глобальных усилий, направленных на ядерное разоружение, особенно с учетом их соответствующих юридических обязательств. Продвижение вперед на обоих направлениях ядерного разоружения – дальнейшего сокращения американских и российских ядерных арсеналов и укрепления диалога о многостороннем разоружении в соответствии с положениями ДНЯО – предполагает подключение к этому процессу третьих ядерных государств.

В 2013 г. президент Обама предложил договориться о понижении на треть установленных Договором о СНВ предельных уровней для развернутых стратегических ядерных вооружений США и России. Такой шаг привел бы к сокращению количества развернутых стратегических боезарядов двух государств примерно до 1000 у каждой стороны. Москва пока не поддержала инициативу США. Российские официальные лица заявляют, что любые дальнейшие сокращения ядерных вооружений должны происходить в многостороннем формате, включая третьи страны, обладающие ядерным оружием. В то же время, статья VI ДНЯО обязывает все государства-участники, в том числе пятерку официально признанных обладателей ядерного оружия, «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». Данное положение имеет юридически обязательную силу. По этим причинам подключение других ядерных стран в средне- и долгосрочной перспективе имеет важное значение для продолжения усилий, направленных на ядерное разоружение.

Консультации пяти ядерных государств (см. врезку IV) представляют собой полезный формат для обсуждения вопросов ядерного разоружения помимо российско-американских двусторонних переговоров. Пять стран продвинулись в составлении глоссария основных ядерных терминов. Результаты

этой работы, возможно, будут представлены на Обзорной конференции ДНЯО в апреле 2015 г. Дополнительные шаги, перечисленные в Совместном заявлении, принятом по итогам VI Конференции «ядерной пятерки» в Лондоне 6 февраля 2015 г., важны для продолжения этого диалога. Однако в заявлении ничего не говорится о том, каким образом будет происходить процесс ядерного разоружения. Необходимы более целенаправленные усилия в этом направлении при активизации и конкретизации действий сторон, особенно учитывая то обстоятельство, что в процессе консультаций «ядерная пятерка» пока не обсуждает вопрос о том, как достичь основной цели – ядерного разоружения.

Врезка IV: Консультации стран «ядерной пятерки»

Консультации стран «ядерной пятерки» начались в 2007 г. Пять стран, признаваемых в соответствии с ДНЯО государствами, обладающими ядерным оружием (Великобритания, Китай, Россия, США и Франция), начали с обсуждения вопроса о возможности согласования ими мер ядерной транспарентности и укрепления доверия. С 2009 г. пять государств, одновременно являющихся постоянными членами Совета Безопасности ООН, провели шесть встреч с целью оценки прогресса в выполнении обязательств, принятых в соответствии с Планом действий Обзорной конференции по ДНЯО 2010 г., состоящим из 64 пунктов. План действий, в частности, призывает пятерку ядерных государств «ускорить конкретный прогресс в отношении шагов, ведущих к ядерному разоружению».

В интересах более эффективного выполнения взятых ими на себя в рамках ДНЯО обязательств по разоружению государствам «ядерной пятерки» следует активизировать и расширить диалог по ядерным вопросам. В частности, они могли бы начать консультации о влиянии их ядерных стратегий на региональную и глобальную стабильность и о том, как их индивидуальные программы по созданию ПРО и высокоточных обычных вооружений

большой дальности могут повлиять на ядерные стратегии других государств.

В целях расширения процесса ядерного разоружения США и России следует стремиться к тому, чтобы Великобритания, Франция и Китай взяли на себя односторонние обязательства не наращивать свои ядерные силы в условиях, когда США и Россия их сокращают. Великобритания и Франция обнародовали предельные уровни своих современных ядерных арсеналов (не заявив при этом об их ненаращивании). Китай же ограничился заявлениями о том, что не будет участвовать в гонке ядерных вооружений. Он мог бы или публично, или конфиденциально подтвердить, что это заявление эквивалентно намерению не наращивать ядерные силы. Великобритании, Франции и Китаю следует рассмотреть возможность проведения политики большей транспарентности в отношении их ядерных арсеналов и ядерной политики. Китай мог бы взять на себя обязательство не увеличивать запасы расщепляющихся материалов. Великобритания и Франция могли бы начать внутреннее и двустороннее обсуждение возможности применения некоторых мер укрепления доверия, согласованных США и Россией в рамках Договора о СНВ. Китай присоединился бы к ним на более позднем этапе.

Пять стран могли бы использовать консультации для согласования общих стандартов безопасности и сохранности ядерных арсеналов для стран, обладающих ядерным оружием. Речь при этом может идти, в частности, об использовании лучших практик реагирования на чрезвычайные ситуации, обсуждении соответствующих мер международного сотрудничества (например, в случае случайной детонации боеприпаса). Обсуждение этих вопросов может внести вклад в более широкую международную дискуссию о гуманитарных последствиях при-

менения ядерного оружия – темы, которая скорее всего станет одной из центральных при обсуждении вопросов разоружения на Обзорной конференции по ДНЯО.

Помимо нынешних консультаций в формате «ядерной пятерки» ее участникам следует рассмотреть возможность проведения консультаций в формате «5+2» для обсуждения вопросов стратегической стабильности и взаимной сдержанности с участием Индии и Пакистана. Такой формат мог бы сыграть особую роль в придании нового импульса переговорам по договору о запрещении производства расщепляющихся материалов (ДЗГПМ). Обсуждение ДЗГПМ в формате «5+2» могло бы эффективнее способствовать снятию проблем, препятствующих его подготовке, чем переговоры в более широком формате, в частности, в рамках Женевской конференции по разоружению.

Государствам «ядерной пятерки» также следует сделать регулярной практикой проведения брифингов и совместных обсуждений с государствами, не обладающими ядерным оружием и организациями гражданского общества. Одним из направлений такой деятельности может стать структурированный обмен мнениями с Инициативой по разоружению и нераспространению в развитие тех брифингов и обмена мнениями с этой группой двенадцати неядерных государств и организациями гражданского общества, которые были приурочены к лондонской встрече «ядерной пятерки». Помимо этого, пяти ядерным государствам стоит ознакомиться с результатами проектов по отработке возможностей верификации процесса разоружения, осуществляемых профильными неправительственными организациями. Примером такой деятельности может служить недавно учрежденное Международное партнерство по верификации ядерного разоружения.



Основные рекомендации

1. Государствам «ядерной пятерки» следует активизировать свои усилия в сфере ядерного разоружения, начав с обсуждения того влияния, которое их ядерная политика, а также программы развертывания систем ПРО и разработка высокоточных конвенциональных вооружений большой дальности оказывают на региональную и глобальную стабильность.
2. Великобритании, Франции и Китаю следует в одностороннем порядке взять на себя обязательство не наращивать свои ядерные силы в условиях, когда США и Россия их сокращают.
3. Государствам «ядерной пятерки» также целесообразно рассмотреть возможность подключения к консультациям Индии и Пакистана в формате «5+2». Такое решение может придать новый импульс переговорам по договору о запрещении производства расщепляющихся материалов.

5. Совершенствование режима ДНЯО

В апреле 2015 г. в Нью-Йорке пройдет четвертая после бессрочного продления Договора о нераспространении ядерного оружия в 1995 г. Обзорная конференции по рассмотрению действия ДНЯО. В принятом в 2010 г. Плане действий сформулированы 64 цели как для ядерных, так и неядерных государств. Однако до настоящего времени государства не добились существенного прогресса в их достижении. На Обзорной конференции 2015 г. неядерные государства, скорее всего, поставят вопрос о необходимости соблюдения ядерными державами их обязательств. Отсутствие ощутимого прогресса по большинству пунктов Плана действий 2010 г. осложняет достижение консенсуса по вопросам укрепления режима ядерного нераспространения. Участники многосторонней инициативы по гуманитарным последствиям применения ядерного оружия, вероятно, продолжат лоббировать международный запрет ядерного оружия, если сочтут результаты Обзорной конференции 2015 г. неудовлетворительными. С учетом этого государства – участники ДНЯО должны избегать каких-либо отступлений от уже согласованных мер и сделать План действий 2010 г. основным ориентиром при обсуждении вопросов контроля над ядерными вооружениями. Государства, участвующие в Инициативе по разоружению и нераспространению, должны совместно призвать ядерные державы к выполнению их обязательств в области разоружения.

Выполнение обязательств, принятых всеми участниками ДНЯО в рамках статьи VI, невозможно без поддержки всеми государствами усилий, направленных на достижение цели ядерного разоружения. Хотя ядерные государства по-разному относятся к мерам транспарентности, очевидно, что без транспарентности невозможно добиться существенного и необратимого глубокого сокращения ядерных вооружений. По этой причине всем государствам, обладающим ядерным оружием, следует взять на себя обязательство обнародовать общее количество своих ядерных запасов. Такое обязательство может быть подкреплено заявлением «ядерной пятерки» о мерах, направленных на повышение транспарентности в ядерной области.

Вопрос о верификации всех аспектов ядерного разоружения, включая производство ядерных материалов, охрану объектов, производство боезарядов, их развертывание, хранение, утилизацию и ликвидацию, а также обнаружение незаявленных ядерных материалов и установок, имеет решающее значение для придания процессу разоружения устойчивого и необратимого характера. Не только США, Россия и другие ядерные государства заинтересованы в укреплении верификационного режима. Все государства – ядерные и не ядерные – выиграют от усиления существующих мер верификации и разработки новых методов мониторинга, способствующих достижению общей цели.

Одним из достижений в сфере разработки верификационных норм стало осуществление Трехсторонней инициативы, осуществлявшейся с 1996 г. Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ), США и Россией и предусматривавшей изучение возможностей для реализации и технических требований к верификационной системе, которая позволила бы ставить под контроль МАГАТЭ ядерные боезаряды или их компоненты в соответствии с обязательством двух государств по ядерному разоружению в рамках статьи VI ДНЯО. Хотя реализация Трехсторонней инициативы была прекращена в 2002 г., ее участники согласовали текст типового соглашения о проверке и решили ряд серьезных технических проблем, связанных с необходимостью охраны государственной тайны.

Любое ядерное государство может использовать типовое соглашение о проверке в качестве основы для согласования с МАГАТЭ параметров мониторинга Агентством заявленных или незаявленных объемов расщепляющихся материалов. Первая страна, заключившая такое соглашение, подаст пример, которому могут последовать другие ядерные государства. В силу большей открытости ее политики в ядерной области Великобритания, возможно, ближе других государств к тому, чтобы подать соответствующий пример. В качестве первого шага в этом направлении на предстоящей в 2015 г. Конференции по рассмотрению действия ДНЯО государствам-участникам договора следует напомнить о результатах Трехсторонней инициативы.

Помимо этого государства, не обладающие ядерным оружием и твердо приверженные цели ядерного разоружения, такие как Австрия, Германия, Норвегия или Швейцария, могли бы содействовать укреплению верификационного потенциала, инициировав учреждение международного центра по изучению вопросов ядерного разоружения, разработке, испытанию и демонстрации технологий расщепляющихся материалов. Такой центр мог бы быть создан в Вене под эгидой МАГАТЭ, с тем чтобы результаты его деятельности были более доступными для местного дипломатического сообщества, занимающегося ядерными вопросами,

неправительственных организаций, МАГАТЭ и Подготовительной комиссии Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ). Реализации этой идеи способствовала бы поддержка со стороны американской инициативы Международного партнерства по верификации ядерного разоружения, выдвинутой в 2015 г. Помимо США важно заручиться содействием других ядерных держав и наладить сотрудничество с центром. На Обзорной конференции ДНЯО в 2015 г. государства-участники могли бы высказаться в пользу учреждения такого центра.



Основные рекомендации

1. Государствам—участникам ДНЯО следует положить План действий, принятый на Обзорной конференции по рассмотрению действия Договора в 2010 г., в основу всех инициатив в области контроля над ядерными вооружениями на Обзорной конференции 2015 г., а также взять на себя обязательства по повышению прозрачности в ядерной сфере.
2. На Обзорной конференции 2015 г. государствам-участникам Договора следует напомнить о типовом соглашении о проверке, разработанном в рамках Трехсторонней инициативы и позволяющем МАГАТЭ осуществлять мониторинг имеющихся запасов расщепляющихся материалов. На основе типового соглашения государства могут вести с МАГАТЭ индивидуальные переговоры о заключении соглашений по верификации расщепляющихся материалов.
3. Государствам—участникам ДНЯО следует высказаться в поддержку идеи учреждения международного центра по изучению ядерного разоружения, разработке, испытанию и демонстрации технологий делящихся материалов.

Комиссия по проблемам глубокого сокращения ядерного оружия

Трехсторонняя немецко-российско-американская Комиссия по проблемам глубокого сокращения ядерного оружия создана для поиска решений проблем, препятствующих глубокому сокращению ядерного оружия. Опираясь на реалистический анализ и разрабатывая конкретные предложения, Комиссия призвана способствовать претворению в жизнь обязательств государств по дальнейшему сокращению ядерных вооружений. Комиссия стремится трансформировать существующие политические обязательства по дальнейшему сокращению ядерных вооружений в конкретные и реализуемые на практике действия. Координацию работы Комиссии осуществляют Институт исследования проблем мира и политики безопасности при Гамбургском университете (ISFH), Ассоциация по контролю над вооружениями (АСА) и Институт мировой экономики и международных отношений Российской академии наук (ИМЭМО РАН) при активной поддержке Федерального министерства иностранных дел Германии и Департамента науки и исследований свободного ганзейского города Гамбург. Все члены Комиссии разделяют основные положения настоящего доклада, но не обязательно согласны со всеми выводами или рекомендациями. Все они участвовали в работе Комиссии в личном качестве, и их точка зрения не обязательно совпадает с позицией организаций, сотрудниками которых они являются.

| США | ГЕРМАНИЯ | РОССИЯ |
|--|---|---|
| Джеймс Эктон (Фонд Карнеги) | Эрвин Хакель (Германский совет по внешней политике) | Анатолий Дьяков (Центр по изучению проблем контроля над вооружениями, энергетики и экологии) |
| Стив Феттер (Мэрилендский университет) | Ульрих Кюн (IFSH) | Виктор Есин (генерал-полковник в отставке) |
| Денис М. Гормли (Университет Питтсбурга) | Оливер Майер (Германский институт международных отношений и международной безопасности) | Евгений Мясников (Центр по изучению проблем контроля над вооружениями, энергетики и экологии) |
| Грегори Гован (бригадный генерал в отставке) | Гётц Нойнек (IFSH) | Виктор Мизин (ИМЭМО РАН) |
| Кэтрин Келлехер (Мэрилендский университет) | Вальтер Юрген Шмид (посол в отставке) | Сергей Ознобищев (ИМЭМО РАН) |
| Стивен Пайфер (Институт Брукингса) | Вальтер Штюцле (бывший статс-секретарь) | Сергей Рогов (ИСК РАН) |
| Грэг Тильман (Ассоциация по контролю над вооружениями) | Вольфганг Цельнер (IFSH) | Андрей Загорский (ИМЭМО РАН) |

Друзья Комиссии

Следующие друзья Комиссии по проблемам глубокого сокращения ядерного оружия принимали активное участие в ее работе и внесли вклад в подготовку второго доклада. Они разделяют основные положения настоящего доклада, но не обязательно согласны со всеми его выводами или рекомендациями. Организации, сотрудниками которых они являются, приведены в справочных целях, и их упоминание не означает поддержку положений доклада.

Татьяна Аничкина

(Институт мировой экономики и международных отношений, Российская академия наук)

Михаэль Брзоска

(Институт исследования проблем мира и политики безопасности при Гамбургском университете)

Малкольм Чалмерс

(Институт Королевских вооруженных сил)

Мэтью Харрис

(Международный институт стратегических исследований, Лондон)

Аня Лукьянова

(Фонд Стэнли)

Бернар Норлэн

(генерал в отставке, ВВС Франции)

Лора Роквуд

(Белферовский центр науки и международных отношений, Гарвардский университет)

Томас Е. Ши

(бывший сотрудник МАГАТЭ)

Дингли Шен

(Институт международных исследований, Фуданьский университет, Китай)

© 2015 Институт исследований проблем мира и политики безопасности при университете Гамбурга (IFSH)
Графический дизайн: Fraschworks – web [solutions]

Взгляды, излагаемые в данной публикации, отражают точку зрения авторов и не обязательно совпадают с точкой зрения IFSH, АСА, ИМЭМО РАН или других учреждений, с которыми связаны члены Комиссии. Все права защищены. Никакая часть этого документа не может быть воспроизведена, сохранена в информационно-поисковой системе или передана в любой форме и любыми средствами, электронными, механическими, путем копирования, записи или иным образом, без письменного разрешения владельца авторских прав.

За разрешением обращаться по адресу: info@deepcuts.org

Украинский кризис и общее ухудшение отношений между Западом и Россией повышают опасность непреднамеренных столкновений между вооруженными силами России и НАТО и сокращают надежды на достижение существенного прогресса в области контроля над ядерными вооружениями в ближайшем будущем. При этом контроль над вооружениями является ключевым фактором предотвращения нежелательных и непреднамеренных последствий нынешней напряженности. Для того, чтобы добиться контролируемого прекращения вооруженного конфликта на Украине и остановить сползание НАТО и России к еще более опасной ситуации, необходимо использовать широкий спектр мер по контролю над вооружениями и укреплению доверия в различных сферах. Авторы доклада сосредоточили свое внимание на вопросах контроля над ядерными и обычными вооружениями, которые необходимо решить, чтобы избежать разрастания современного кризиса в Европе и негативных последствий для поддержания ядерной стабильности на глобальном уровне. В докладе сформулированы 15 основных предложений и ряд дополнительных рекомендаций, направленных на восстановление доверия и продолжение усилий, направленных на дальнейшее продвижение по пути ядерного разоружения.

Подробнее см.: www.deepcuts.org

