

**Подготовительный комитет Конференции
2020 года участников Договора о
нераспространении ядерного оружия
по рассмотрению действия Договора**

25 April 2019
Russian
Original: English

Третья сессия

Нью-Йорк, 29 апреля — 10 мая 2019 года

**Разблокирование потенциала разоруженческой
дипломатии путем применения ступенчатого подхода**

Рабочий документ, представленный Швецией

**Обстановка в плане безопасности и перспективы Конференции 2020 года
участников Договора о нераспространении ядерного оружия
по рассмотрению действия Договора**

Одним из наиболее тревожных аспектов сегодняшней глобальной обстановки в плане безопасности является возобновление роста угрозы применения ядерного оружия, ставшее политическим вопросом первостепенной важности. Мы являемся свидетелями опасного раскручивания нисходящей спирали, которое наносит ущерб миру и стабильности и подрывает потенциал международного сообщества по недопущению катастрофы.

Такое развитие событий имеет несколько аспектов:

- постепенное разрушение архитектуры контроля над ядерными вооружениями, т. е. структуры, которая обеспечила возможность для существенного сокращения глобальных арсеналов и способствовала стабилизации стратегических отношений в период после окончания холодной войны;
- существование региональных проблем распространения, включая неопределенность перспектив Совместного всеобъемлющего плана действий и волатильность дипломатической ситуации на Корейском полуострове;
- создание новых типов ядерного оружия, в том числе «применимых» боезарядов малой мощности и систем их доставки, что впервые с середины 1980-х годов предвещает наращивание глобальных арсеналов, нарушая принцип необратимости и еще более отдаляя нас от достижения совместно согласованной цели построения мира, свободного от ядерного оружия;
- появление безответственных политических выступлений, в которых содержатся намеки на возможность достижения подавляющего стратегического превосходства путем развертывания новейших разрушительных средств или на возможность нанесения превентивного ядерного удара;
- блокирование многосторонних структур, которые стали жертвой неприимости позиций и острой проблемы отсутствия взаимного доверия.



Обращение вспять этой негативной тенденции будет весьма сложной задачей и потребует дальновидного лидерства и изменения подхода. Вместе с тем, в свете возрастающих рисков для глобальной безопасности, вряд ли найдутся более неотложные задачи. Чтобы предложения по выходу из этой ситуации были эффективными и могли привлечь достаточную поддержку в краткосрочной перспективе, они должны учитывать существующую обстановку в плане безопасности.

Критически важной платформой для всех дипломатических усилий в этом направлении является Договор о нераспространении ядерного оружия — краеугольный камень глобального режима разоружения и нераспространения. Обзорная конференция 2020 года будет иметь решающее значение: она дает государствам, обладающим ядерным оружием, и государствам, не обладающим ядерным оружием, возможность собраться вместе и согласовать путь для продвижения вперед процесса осуществления Договора о нераспространении по всем трем основным компонентам, включая статью VI (разоружение). Сам Договор о нераспространении и прошедшие конференции по рассмотрению его действия формируют юридические и политические обязательства, которые остаются невыполненными.

В этом контексте существует настоятельная необходимость в выдвижении инициатив, направленных на мобилизацию политической поддержки в преддверии проведения обзорной конференции 2020 года. Цель должна состоять в том, чтобы дать государствам-членам возможность продемонстрировать свою приверженность общим целям, лежащим в основе режима разоружения и нераспространения, и добиться существенного прогресса в выполнении принятых ранее обязательств. Наипервейшее внимание должно быть сосредоточено на содействии достижению успешных результатов путем реализации амбициозной, но вместе с тем реалистичной повестки дня, нацеленной на создание необходимой общей основы.

Особый акцент в настоящем документе делается на разоруженческом аспекте Договора о нераспространении, однако чтобы обеспечить необходимую поддержку любого итогового документа, безусловно потребуются добиться существенного прогресса по всем трем основным компонентам Договора.

Определение уровня задач для обзорной конференции

В тесном сотрудничестве с другими заинтересованными участниками Договора о нераспространении Швеция будет работать над тем, чтобы на обзорной конференции 2020 года был принят итоговый документ, подтверждающий:

- бесспорный статус Договора о нераспространении как краеугольного камня ядерного разоружения и нераспространения;
- сохраняющуюся действительность обязательств, ранее принятых в рамках Договора о нераспространении, в частности в 2000 и 2010 годах;
- актуальность недвусмысленного выражения о недопустимости любого применения ядерного оружия: «Ядерная война никогда не должна быть развязана, в ней не может быть победителей»;
- значимость комплекса реалистичных мер, охватывающих все три основных компонента Договора, включая прогресс в осуществлении невыполненных обязательств по статье VI на основе применения ступенчатого подхода;

- необходимость совершенствования процесса осуществления Договора о нераспространении, обеспечивающего основу для систематической последующей деятельности в период после 2020 года.

Принятие пакета, содержащего элементы такого рода, будет сигнализировать о серьезности намерения разорвать порочный круг. Это само по себе стало бы очень мощным политическим посланием.

Важнейшей предпосылкой для проведения обзорной конференции 2020 года станет дальнейшее развитие в предстоящем году диалога между Соединенными Штатами Америки и Российской Федерацией по вопросам контроля над вооружениями. В этой связи Швеция настоятельно призывает обе стороны как можно скорее достичь договоренности о продлении на пятилетний срок действия Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-3) и провести переговоры о создании вытекающего из него режима, предпочтительно охватывающего как стратегические, так и нестратегические вооружения, на период до 2026 года.

Аргументы в пользу применения ступенчатого подхода

Традиционный пошаговый подход издавна состоит из нескольких последовательных этапов (в их числе проведение переговоров о договоре о запрещении производства расщепляющегося материала для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств, вступление в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и реализация глобальных и юридически обязывающих негативных гарантий безопасности), сформулированных, в частности, в 13 шагах, согласованных на обзорной конференции 2000 года, и в плане из 64 действий, одобренном на обзорной конференции 2010 года. Каждый шаг был бы крайне полезен сам по себе. Однако, как представляется, к 2020 году лишь немногие из них приблизились к реализации. Отчасти это объясняется тем, что, по мнению отдельных государств, в нынешней стратегической обстановке, характеризующейся низким уровнем доверия, реализация таких шагов может слишком повредить интересам их национальной безопасности. Это также объясняется тем, что путь к осуществлению намеченных шагов потребует предпринять практические промежуточные шаги, которые подготовят для этого почву.

Сообщество участников Договора о нераспространении не может остаться ни с чем в 2020 году. Сложившаяся ситуация слишком опасна для будущей стабильности международного сообщества, поэтому необходимо принять выполнимые имплементационные меры, которые:

- сигнализируют о намерении пойти на взаимное контролируемое разоружение в поддержку глобального режима разоружения;
- обеспечат доверие для реализации последующих шагов; и
- позволят учесть существующую обстановку в плане безопасности, улучшению которой они сами могут способствовать.

Такой ступенчатый подход позволяет учитывать различия во взглядах государств и обеспечивает возможность для мобилизации политической поддержки принятия прагматичных, краткосрочных и выполнимых мер, свидетельствующих о приверженности глобальному режиму разоружения. Принципиальным моментом является то, что он не вступает в противоречие с другими подходами к ядерному разоружению. Поскольку признано, что ядерное разоружение является неотъемлемой частью более широкой политики в области безопасности, его основная цель состоит в том, чтобы способствовать осуществлению принятых ранее договоренностей, касающихся Договора о нераспространении.

Цель каждой ступени, которая обладает и собственной значимостью, состояла бы в восстановлении доверия, которого не хватает сегодня. Такой подход мог бы способствовать разблокированию нынешних дипломатических тупиков и способствовать таким образом практической реализации более значительных шагов в области разоружения, уже фигурирующих в дипломатической повестке дня.

Эти ступени открывают возможные пути для реализации более крупных шагов, определенных в заключительных документах предыдущих обзорных конференций. Ранние ступени, по определению, являются легче преодолимыми в краткосрочной перспективе.

Возможные меры для включения в ступенчатый подход

Для достижения прогресса в выполнении уже данных обязательств важно, чтобы обзорная конференция 2020 года обеспечила принятие мер с целью:

- снизить акцент на значимость ядерного оружия;
- восстановить привычную обстановку сотрудничества в международном сообществе;
- уменьшить ядерные риски; и
- предпринять шаги по повышению уровня транспарентности в отношении размеров арсеналов, контроля за расщепляющимися материалами и ядерной технологией.

Могут существовать различные точки зрения на то, какие конкретные шаги являются достаточными для достижения этой цели, однако пакет мер, разработанный с учетом этих принципов, в значительной мере способствовал бы выполнению ранее взятых обязательств и укреплению режима разоружения и нераспространения.

Ниже приводится неисчерпывающий перечень ступеней, которые могли бы способствовать достижению значимого прогресса и соответствовали бы избранной концепции.

Снижение акцента на значимость ядерного оружия

В заключительных документах обзорных конференций 2000 и 2010 годов государства, обладающие ядерным оружием, взяли обязательство по «уменьшению роли ядерного оружия в политике обеспечения безопасности». К числу ступеней на пути выполнению обязательств по снижению акцента на значимость ядерного оружия могут относиться следующие:

- **усиленные негативные гарантии безопасности:** исключения из негативных гарантий безопасности для государств, не обладающих ядерным оружием, свидетельствуют об уровне приверженности ядерному сдерживанию в отношении не обладающих ядерным оружием государств, которое по общему признанию является нелегитимным. В действии 8, одобренном в Заключительном документе обзорной конференции 2010 года, все государства обязались работать в направлении обеспечения негативных гарантий безопасности, «не исключая возможности выработки международного юридически обязывающего документа». Если юридически обязывающие гарантии в настоящее время являются недостижимыми, то государства, обладающие ядерным оружием, должны предпринять шаги, направленные на достижение прогресса в выполнении этого принятого ранее обязательства;

- **ратификация остающихся протоколов к договорам о создании зон, свободных от ядерного оружия:** в ратификации протоколов остается множество пробелов. Все государства согласны с тем, что создание зон, свободных от ядерного оружия, благотворно скажется на осуществлении Договора о нераспространении и более широком режиме нераспространения, и в соответствии с действием 9, одобренном в Заключительном документе обзорной конференции 2010 года, «соответствующим государствам рекомендуется ратифицировать договоры о зонах, свободных от ядерного оружия... [и] пересмотреть все связанные с этим оговорки». В частности, государства, обладающие ядерным оружием, могли бы пересмотреть оговорки, сделанные при подписании и ратификации протоколов к Бангкокскому договору;
- **единственная цель и «неприменение первыми»:** государства, обладающие ядерным оружием, могли бы рассмотреть вопрос о том, чтобы проводить более сдержанную декларируемую политику с целью продемонстрировать свою готовность ограничить применение и обнадеежить международное сообщество. Недавние изменения в декларируемой политике государств, как представляется, расширяют сферу ядерного сдерживания и свидетельствуют об отходе от изменений, которые лежали в основе ранее принятых обязательств, включая одобренное в Заключительном документе 2010 года действие 8, в котором «все государства, обладающие ядерным оружием, обязуются полностью соблюдать уже данные ими обязательства в отношении гарантий безопасности». Рассмотрение препятствий, мешающих переходу к более ограничительной декларируемой политике, само по себе укрепило бы доверие международного сообщества;
- **актуальность недвусмысленного выражения о недопустимости любого применения ядерного оружия:** «Ядерная война никогда не должна быть развязана, в ней не может быть победителей».

Восстановление привычной обстановки сотрудничества в международном сообществе

В результате поляризации мнений в международном сообществе дипломатия в сфере контроля над вооружениями и ядерной сфере потерпела серьезные неудачи, усугубилось чувство разочарования и был нанесен ущерб доверию. Жизнеспособность режима нераспространения и разоружения и приверженность государств выполнению взятых обязательств все чаще ставятся под сомнение. Так или иначе, государствам необходимо восстановить привычную обстановку сотрудничества и уровень стратегической эмпатии, которые имеют существенно важное значение для достижения целей Договора и выполнения решений конференций по рассмотрению его действия.

- **Транспарентность и ясность:** повышение уровня транспарентности существенно важно для укрепления международного доверия, а также обеспечения ясности посылаемых сигналов и коммуникации.
- **Систематическая последующая деятельность:** в итоговом документе 2020 года будет предусмотрено, что международному сообществу было бы весьма полезно наладить процесс принятия последующих мер для содействия осуществлению этапа эффективной имплементации и обеспечения уверенности в том, что обязательства не являются пустым звуком. Это следует рассматривать как неотъемлемую часть пакета мер, призванных обеспечить подотчетность за выполнение согласованных обязательств, который нужно будет принять вскоре после проведения обзорной конференции.

Уменьшение ядерных рисков

Государства, обладающие ядерным оружием, несут особую ответственность за минимизацию ядерных рисков и принятие мер по их уменьшению. Для уменьшения рисков необходимо, чтобы сообщества сторонников сдерживания и военные принимали всестороннее участие в дискуссиях по вопросам разоружения и чтобы эти перспективы учитывало дипломатическое сообщество. Определяя эти ступени, государства-участники могут высказывать свои мнения относительно последовательности таких шагов или же классифицировать некоторые из них как более краткосрочные, а другие — как рассчитанные на более отдаленную перспективу. Шаги по уменьшению ядерных рисков могут включать в себя:

- **совершенствование каналов и протокола связи в кризисных ситуациях:** в годы холодной войны создание линий экстренной связи и налаживание контактов между военными считались значительным достижением. Вероятно, изучение возможностей создания четкой и надежной системы оповещения является одной из наиболее неотложных и жизненно важных задач в деле уменьшения ядерной опасности;
- **четкое разграничение систем доставки обычных и ядерных боезарядов:** разделение обычных и ядерных средств продемонстрировало бы, что ядерное оружие является чисто политическим/стратегическим инструментом, дало бы понять, что военные не собираются бороться за победу в ядерном конфликте, и уменьшило бы риск того, что нанесение ударов по объектам двойного назначения, используемым в структуре командования, управления, связи и разведки, может рассматриваться в качестве стратегических попыток пресечь возможность нанесения второго удара;
- **уязвимость структур командования и управления перед угрозой кибератак:** хотя существует ряд потенциально дестабилизирующих новейших технологий, включая гиперзвуковые планирующие аппараты, автономные платформы и искусственный интеллект, потенциальное воздействие фактора уязвимости перед кибератаками на доверие и обеспечение стабильного сдерживания весьма значительно и недостаточно изучено. Меры могут включать принятие соответствующих соглашений и изучение передового опыта во избежание нарушения системы командования и управления;
- **кодификация существующих договоренностей о неразвертывании нестратегического ядерного оружия:** обычно считается, что нестратегические средства меньшей дальности имеют большее дестабилизирующее воздействие, однако они не подпадают под контроль над вооружениями. Нужно будет решать проблемы обеспечения проверки, возможно на основе процедур, используемых в рамках Договора СНВ-3. Переформулирование президентских ядерных инициатив 1992 года и изучение возможностей их дальнейшего развития стали бы полезным первым шагом на пути устранения существующего риска;
- **рассмотрение мер, направленных на увеличение сроков, отводимых на принятие решений в условиях кризиса:** государства, обладающие ядерным оружием, могли бы изучить взаимные шаги для увеличения сроков, отводимых на принятие решений, и содействия более четкому оповещению в кризисных ситуациях путем упреждающей расшифровки тех или иных действий, совершаемых другой стороной. Например, хотя некоторые считают, что отказ от концепции «пуска по сигналу предупреждения» и снятие с боевого дежурства могут усилить кризисную нестабильность на ранних этапах кризиса, когда противник спешно готовит свои ядерные силы в

ожидании возможного упреждающего удара, концепции молниеносного удара чреватых высоким риском случайного или непреднамеренного пуска вследствие неадекватной оценки угрозы и просчета. Комплексные риски, связанные с различными ядерными стратегиями, заслуживают повышенного внимания.

Транспарентность в отношении арсеналов и контроль над материалами и технологиями

Ядерное разоружение, безусловно, включает в себя сокращение количества боезарядов, систем доставки и их платформ. Это является одним из основополагающих принципов, который в 2000 и 2010 годах был согласован всеми и подтвержден принятым государствами, обладающими ядерным оружием, «недвусмысленным обязательством ... осуществить полную ликвидацию своих ядерных арсеналов» и их согласием «предпринимать дальнейшие усилия к сокращению и последующей ликвидации развернутых и неразвернутых ядерных вооружений всех типов, в том числе посредством осуществления односторонних, двусторонних, региональных и многосторонних мер». Кроме того, необходимо предпринять существенно важные шаги для регулирования и сокращения запасов оружейных расщепляющихся материалов и доступа к ключевым технологиям.

- **Представление сообщений об арсеналах, планах их модернизации и постепенное снижение акцента на значимость ядерного сдерживания:** внесение ясности в планы показывает степень ответственности перед международным сообществом, способствует углублению понимания, облегчает обмен и потенциально укрепляет доверие на общем пути к разоружению, даже если в настоящее время государства не сокращают свои арсеналы.
- **Представление сообщений о запасах расщепляющегося материала и объявление избыточного расщепляющегося материала, подлежащего постановке под гарантии Международного агентства по атомной энергии:** наличие большей ясности в отношении запасов и их назначения дает представление о масштабах этой проблемы и способствует укреплению доверия к будущим процессам разоружения.
- **Ратификация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и принятие мер по выработке договора о запрещении производства расщепляющегося материала для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств в соответствии с обязательствами, принятыми всеми государствами в 2000 и 2010 годах:** государствам следует рассмотреть меры, способствующие достижению прогресса в осуществлении этих шагов, которые кажутся нереализуемыми.
- **Наращивание потенциала и выработка процедур применительно к сценариям разоружения и контроля над вооружениями на основе уроков, извлеченных из деятельности Международного партнерства в целях контроля за ядерным разоружением и Четырехстороннего партнерства по ядерному контролю и других соответствующих проектов:** устранение технических барьеров в области проверки может способствовать укреплению взаимного доверия между государствами в отношении выполнения обязательств по разоружению другими сторонами.