

11.05.20

РАСТУЩЕЕ ДАВЛЕНИЕ НА МЕЖДУНАРОДНУЮ ЯДЕРНУЮ ПОВЕСТКУ СО СТОРОНЫ США

ЯДЕРНОЕ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ 15 АПРЕЛЯ – 1 МАЯ



Доклад Государственного департамента США о соблюдении американской стороной и другими государствами своих обязательств в области нераспространения, контроля над вооружениями и разоружения спровоцировал очередной виток дискуссии в отношении вопроса ядерных испытаний.

США пытаются добиться продления оружейного эмбарго в отношении Ирана, объявив себя участником Совместного всеобъемлющего плана действий по урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы. При этом Вашингтон отказался от сотрудничества в рамках данного документа еще 8 мая 2018 г.

Новые назначения в администрации Дональда Трампа оставляют открытым вопрос о будущем договора СНВ-3.

США вновь создают неоднозначную динамику в вопросах ядерных испытаний

15 апреля 2020 г. свет увидел доклад Государственного департамента США *'Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Commitments'*. Документ дает оценку со стороны Вашингтона в отношении соблюдения американской стороной своих обязательств в отношении нераспространения ядерного и других видов ОМУ, контроля над вооружениями, разоружения, а также оценку соблюдения этих же соглашений другими государствами.

В соответствии с архивными ресурсами Государственного департамента США, впервые такие доклады появились в 2001 и 2005 гг., а с 2010 г. выпускаются ежегодно.

В докладе США предлагают свое видение актуальных вопросов международной ядерной повестки, таких как ситуация вокруг договоров СНВ-3 и РСМД, СВПД, и др. Помимо прочего, внимание нераспространенческого сообщества обратил на себя сюжет, связанный с вопросами ядерных испытаний. В докладе американская сторона утверждает, что имеет вопросы к выполнению Российской Федерацией своих обязательств по заключенному в 1974 г. между СССР и США Договору об ограничении подземных испытаний ядерного оружия, а также говорит о якобы возможном нарушении Россией и КНР «американского стандарта нулевого порога» (*zero-yield*).

Договор об ограничении подземных испытаний ядерного оружия был подписан в 1974 г., вступил в силу в 1990 г., но до этого де-факто соблюдался сторонами. Договор, помимо прочего, устанавливал ограничение на проведение ядерных испытаний под землей мощностью более 150 кт, а также предусматривал обмен информацией в рамках системы мер проверки, выработанной и зафиксированной в протоколах к соглашению.

В докладе США обвиняют Россию в том, что, якобы проводя надкритические эксперименты, т. е., сопровождающиеся ядерной цепной реакцией и при осуществлении которых имел место выброс ядерной энергии (*nuclear yield*), Москва нарушает свои обязательства в части информирования американской стороны о проведении такого рода экспериментов (в соответствии с Протоколом к Договору об ограничении подземных испытаний ядерного оружия). Однако, никаких доказательств того, сколько таких экспериментов провела российская сторона в 1995-2019 гг. и проводила ли она их вообще, не приводится (МИД России в ответ на доклад заявил, что таковых **не проводилось**). Безусловно, договор формально является действующим и имеет юридическую силу. Но при этом, в американском докладе ни разу не упоминается Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), обязательства по выполнению которого (взятые на себя российской стороной при его ратификации в 2000 г.) по охвату перекрывают собой все предшествующие «пороговые» соглашения. Сами США не ратифицировали договор, являясь при этом одним из государств, чья ратификация обязательна для вступления ДВЗЯИ в силу.

Необходимо также отметить, что с трудом можно говорить о существовании некоего «американского стандарта нулевого порога» (или же, как утверждается в докладе, «стандарта, которого придерживаются США, Великобритания и Франция в соблюдении национальных мораториев на ядерные испытания»). Все официальные ядерные державы соблюдают односторонние национальные моратории на проведение ядерных испытаний (Москва взяла на себя это обязательство в 1991 г.). В то же время, ДВЗЯИ, который из государств ядерной «пятерки» ратифицировали Великобритания, Россия и Франция (КНР, как и США, подписала, но не ратифицировала), предусматривает полное запрещение испытаний ядерных взрывных устройств любой мощности во всех средах. Запрет распространяется в том числе на испытания малой мощности («гидроядерные», *low-yield*), мирные ядерные взрывы (МЯВ, *peaceful nuclear explosions*) или любые другие ядерные взрывы (*any other nuclear explosions*). Критики ДВЗЯИ отмечают, что в его тексте отсутствует однозначное определение понятия «ядерный взрыв». Однако, на протяжении последних десятилетий от представителей руководства стран «пятерки» звучали сигналы о том, что при выработке ДВЗЯИ, помимо прочего, было также достигнуто общее понимание в отношении охвата договора. В частности, это **подтвердил** глава американской



делегации на переговорах по ДВЗЯИ **Стивен Ледогар** при внесении соглашения на рассмотрение в Конгресс США в 1999 г. То есть, именно об этой норме и идет речь, когда используется понятие «нулевой порог», и различных трактовок от государства к государству в данном контексте просто не может быть.

Уже второй год подряд США создают неоднозначную динамику вокруг сюжета ядерных испытаний. Этот же вопрос уже возникал в 2019 г., когда Директор Разведывательного управления Министерства обороны США Ген. **Роберт Эшли** заявил о том, что существует вероятность того, что Российская Федерация не соблюдает свои обязательства по мораторию на ядерные испытания. Сюжет завершился ничем, поскольку американская сторона также не предъявила ни одного доказательства в поддержку этого высказывания, да и любому более-менее разбирающемуся в ядерных вопросах специалисту было понятно, что за подобного рода риторикой ничего не стоит. Интересно отметить, что описанные выше сюжеты присутствуют только в докладах *'Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Commitments'* 2019 и 2020 гг. выпуска. Ранее подобные вопросы американским руководством не поднимались. Это наводит на определенные мысли о том, что последние два года американское руководство попросту пытается подобрать набор аргументов под собственную риторику. Тем не менее, единственное, чего удалось этим достичь, так это развернуть в экспертном сообществе дискуссию о том, что таким образом Вашингтон может подавать сигналы к отзыву своей подписи к ДВЗЯИ. Не исключено, что очередное «заигрывание» с этой тематикой на официальном уровне может вновь актуализировать такие предположения, особенно с учетом общей неприязни действующей администрации **Дональда Трампа** к многосторонним договоренностям в сфере нераспространения.

Попытка США использовать СВПД как инструмент продления оружейного эмбарго в отношении Ирана

На протяжении последних месяцев из США неоднократно звучали сигналы о том, что Вашингтон призывает иностранных партнеров и международное сообщество бессрочно продлить оружейное эмбарго в отношении Ирана, срок действия которого истекает 18 октября 2020 г. В соответствии с резолюцией 2231 Совета Безопасности ООН, которая заложила правовую основу для реализации Совместного всеобъемлющего плана действий по урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы (СВПД), эмбарго на поставки Исламской республике оружия должно действовать на протяжении пяти лет с момента заключения соглашения. Американское руководство (необходимо напомнить, что 8 мая 2018 г. США вышли из СВПД) заявило, что готово будет прибегнуть ко всем доступным ему дипломатическим инструментам для достижения своей цели. Ранее США уже пытались распространить среди государств «евротройки» проект резолюции СБ ООН по продлению эмбарго, но было достаточно очевидно, что при вынесении такого документа на рассмотрение СБ ООН его заблокируют постоянные члены Россия и Китай.

Тем не менее, Вашингтоне решили пойти дальше. **26 апреля 2020 г.** государственный секретарь **Майкл Помпео** заявил о проработке следующего маневра: для того, чтобы реализовать свои планы в рамках кампании «максимального давления» на Иран, американская сторона продолжит считать себя одним из семи государств-участников Резолюции СБ ООН 2231 (т.е., семи участников СВПД), и в этом качестве планирует



поднять вопрос об использовании предусмотренного в документе механизма отмены действия Резолюции, а вместе с этим – возврата полного пакета санкций ООН в отношении Ирана, включая оружейное эмбарго.

В Резолюции СБ ООН 2231 от 20 июля 2015 г. выработан сложный механизм, в соответствии с которым, в случае нарушения Ираном своих обязательств, любое государство-участник СВПД может в обход СБ ООН (соответственно, в обход права вето) запустить процесс отмены действия Резолюции 2231, что будет означать возврат в отношении Тегерана санкционного режима. «Ликвидация» Резолюции 2231 возвращает действие пяти санкционных резолюций, приостановленных ей, и которые накладывали ограничения, помимо прочего, на иранские активы и банковские счета, а также на поставки наступательных вооружений.

30 апреля 2020 г., на брифинге, посвященном иранскому вопросу, специальный представитель президента США по Ирану **Брайан Хук** выступил с детальным разъяснением американской позиции. По его словам, в соответствии с пунктом 10 Резолюции 2231, США, наряду с остальными государствами, названы в качестве участника СВПД, а в пункте 11 обозначено право участников СВПД (кем, по мнению американской стороны, в данном контексте США продолжают являться) поднимать вопрос о продолжении или прекращении режима действия положения договоренности. Вашингтон считает толкование текста документа таковым, что в Резолюции нигде не указано, что «участник» должен быть действующим участником СВПД, и право США как участника Резолюции **не увязано** с участием в соглашении.

Безусловно, подобная попытка найти юридическую лазейку в тексте Резолюции была холодно встречена остальными государствами-участниками СВПД. Постоянный представитель Российской Федерации при международных организациях **Михаил Ульянов** отметил неубедительность и циничность такого подхода – два года назад США вышли из СВПД, все это время пытались развалить то, что от него осталось, подрывая вместе с этим и Резолюцию 2231, а теперь апеллируют к этой самой резолюции. Обосновать такой подход Вашингтону будет очень трудно, но теоретически попытка реализовать задуманное на полях СБ ООН **может иметь место**. Государства «евротройки» также не выступили с поддержкой США в данной инициативе, что неудивительно – на фоне тех действий, которые Вашингтон предпринимал на иранском направлении последние два года, уровень доверия между сторонами значительно снизился. Однако, крайне маловероятным видится сценарий, где Великобритания, Германия и Франция пойдут на какие-то действия за пределами декларативных, безоговорочно встав на сторону России и Китая в противовес США. Несмотря на то, что оставшихся в СВПД участников объединяет стремление сохранить соглашение и восполнить лакуну, оставленную после выхода американцев, внутри так называемой «4+1» также имеется целый ряд противоречий.

В любом случае, подобные действия со стороны США могут иметь крайне негативные последствия для режима ядерного нераспространения и для системы международной безопасности в целом. Во-первых, на фоне даже теоретического возвращения пакета антииранских санкций, можно с уверенностью утверждать, что это станет последней каплей для существования СВПД – что **подтвердил** и официальный Тегеран. Последние два года соглашение в принципе держалось исключительно на воле к сотрудничеству оставшихся в нем участников и попытке найти взаимоприемлемый алгоритм действий, который будет отвечать интересам сторон вопреки



разрушительным действиям США. Во-вторых, достаточно распространенным является мнение, что этот демарш может не только нанести решающий удар по СВПД и спровоцировать выход Ирана из соглашения, но и поставить под сомнение участие Тегерана в Договоре о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). В-третьих, этот сюжет может стать катализатором кризисной ситуации вокруг ООН – главного универсального института глобального управления. За США имеется долгая история односторонних действий в обход Совета Безопасности, но никогда еще вопросы интерпретации его резолюций не становились предметом политических спекуляций. Подобный прецедент может ослабить и так зачастую подвергающийся критике авторитет Совета Безопасности и ООН в целом, а также добавить неопределенности в современный миропорядок, который и без того переживает сложные времена.

Новые назначения в «ядерной» команде Трампа

1 мая 2020 г. стало известно, что президент США **Дональд Трамп** запланировал представить к назначению на посты в своей администрации целый ряд новых кандидатур. Помимо прочих, в качестве заместителя государственного секретаря США по вопросам контроля над вооружениями и международной безопасности глава Белого дома предлагает **Маршалла Биллингсли**, который с 10 апреля 2020 г. является специальным посланником Государственного департамента США по вопросам контроля над вооружениями.

*По состоянию на май 2020 г. позицию, на которую Дональд Трамп выдвинул кандидатуру Биллингсли, в качестве исполняющего обязанности занимает помощник государственного секретаря США по вопросам международной безопасности и нераспространения **Кристофер Форд**. За три с половиной года работы действующей администрации держатель этого поста сменился четыре раза – помимо двух сроков, когда его занимал Форд, в этой должности также находились **Элиот Канг** и **Андреа Томпсон**.*

Маршалл Биллингсли начал работу на государственной службе еще при администрации **Дж. Буша-младшего**, занимая посты в Пентагоне и в Государственном департаменте, имея в ведении преимущественно вопросы специальных операций, конфликтов низкой интенсивности, переговоров. Фигура Биллингсли привлекла к себе внимание в 2002-2003 гг., когда его имя оказалось связано с политикой администрации Буша в части применения расширенных методов допроса (другими словами, жестоких пыток при дознании). Затем работал в частном секторе, а в 2017-2018 гг. являлся помощником министра финансов США по борьбе с финансированием терроризма.

Первый президентский срок Дональда Трампа показал, что один из наиболее эффективных способов потерять пост в его администрации – это не согласиться с ним. Именно расхождения в вопросах соответствующих направлений внешней политики стоили должностей бывшему государственному секретарю **Рексу Тиллерсону** и бывшему советнику президента по национальной безопасности **Джону Болтону**. Биллингсли же, напротив, создает впечатление последовательного сторонника президентской линии, что, вкупе с отсутствием у него опыта в области нераспространения и контроля над вооружениями, может сделать затруднительным проведение переговоров с ним (как это было, например, с Андреа Томпсон, которая имела военный, но не дипломатический или нераспространенческий «бэкграунд», и



сложности во взаимодействии с которой не раз отмечали российские дипломаты).

Несмотря на то, что на пост посланника Государственного департамента Маршалл Биллингсли был назначен совсем недавно, он уже успел отметиться большим интервью *Washington Post*, посвященном будущему договору СНВ-3. В нем он заявил, что «Москва должна привести Китай за стол переговоров, прежде чем вообще задумываться о продлении договора о сокращении вооружений десятилетней давности». Биллингсли также **обозначил**, что ему не интересен контроль над вооружениями ради контроля над вооружениями. Однако, такую позицию трудно назвать конструктивной, потому что она игнорирует важнейшие аспекты перспектив достижения любых договоренностей, на которые исторически во многом опирается ядерная сфера – переговоры, волю к сотрудничеству и последовательное выстраивание взаимного доверия между сторонами, которое не обязательно сразу транслируется в осязаемый результат, но дает плоды в долгосрочной перспективе.

В том случае, если кандидатуру Биллингсли одобрит Сенат, его вступление в должность придется на во многом определяющий момент российско-американских отношений в сфере контроля над вооружениями. При таком сценарии именно через Биллингсли и его бюро будет прорабатываться американская позиция в отношении продления СНВ-3 в последние месяцы действия договора. Поскольку США так и не ответили на предложение президента России Владимира Путина «принять решение о продлении ДСНВ без предварительных условий» под предлогом якобы незавершенного процесса межведомственной координации в отношении договора, представляется, что в обозримой перспективе Маршалл Биллингсли может стать одной из центральных фигур этого процесса. Безусловно, на данном этапе рано делать какие-либо выводы, но все же в этом контексте представляется затруднительным говорить о том, что существующее положение дел вселяет оптимизм в будущее последнего действующего российско-американского соглашения в области контроля над вооружениями.

Источник: **Растущее давление на международную ядерную повестку со стороны США**



ОБ АВТОРЕ



Ася Шаврова

Местоположение: Москва, Россия

Сфера компетенций: Ядерное нераспространение, контроль над вооружениями.

Область экспертизы: Обзорный процесс ДНЯО, ситуация вокруг ядерной программы Ирана, ядерный кризис на Корейском полуострове, российско-американские отношения в области нераспространения и контроля над вооружениями, вопросы запрета ядерных испытаний и зон, свободных от ядерного оружия.

Профессиональный опыт: Выпускница МГИМО МИД России. Научный сотрудник Центра энергетики и безопасности, участник Молодежной группы Подготовительной комиссии Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ).

