

**УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН**

**ФОНД «ИНИЦИАТИВА ПО СОКРАЩЕНИЮ ЯДЕРНОЙ
УГРОЗЫ»**

**ВЗАИМОСВЯЗЬ ЯДЕРНОГО РАЗОРУЖЕНИЯ И
НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ: РЕАЛЬНОСТЬ ИЛИ МИФ?**

**Под редакцией
Алексея Арбатова, Владимира Дворкина,
Сергея Ознобищева**

**Москва
ИМЭМО РАН
2011**

УДК 327.37
ББК 66.4 (0)
ВЗ 406

Авторский коллектив:
Алексей Арбатов, Анатолий Дьяков, Александр Калядин,
Роланд Тимербаев

ВЗ 406

Взаимосвязь ядерного разоружения и нераспространения: реальность или миф? Под ред. А.Г. Арбатова, В.З. Дворкина, С.К. Ознобищева
– М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 101 с.
ISBN 978-5-9535-0317-4

Настоящая публикация представляет собой шестую из серии работ в рамках совместного проекта ИМЭМО РАН и фонда «Инициатива по сокращению ядерной угрозы» (“Nuclear Threat Initiative, Inc” – NTI) под общим титулом: «Россия и глубокое ядерное разоружение».

Авторы выражают благодарность сотрудникам ИМЭМО РАН за всестороннюю помощь в подготовке исследования и организацию плодотворного обсуждения. Данное исследование подготовлено в рамках Проекта по ядерной безопасности (NSP) при поддержке NTI. Дополнительную информацию можно получить на сайте NSP <http://nuclearsecurity.org> Представленные в данной работе взгляды принадлежат авторам и не отражают позиции ИМЭМО или NSP.

Interconnection between nuclear disarmament and non-proliferation: reality or myth?

This is the sixth publication of the series titled “Russia and the Deep Nuclear Disarmament”, which is to be issued in the framework of joint project implemented by the Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) and the Nuclear Threat Initiative, Inc. (NTI).

The authors express their gratitude to the IMEMO staff for comprehensive support in the production of this research paper and organization of the fruitful discussion. This research report was commissioned by the Nuclear Security Project (NSP) of the Nuclear Threat Initiative (NTI). For more information see the NSP website at <http://www.nuclearsecurity.org>. The views expressed in this paper are entirely the authors' own and not those of the IMEMO or NSP.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0317-4

© ИМЭМО РАН, 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	8
1. НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ: ОПЫТ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА..... (А.Г.АРБАТОВ)	10
2. ГАРАНТИИ МАГАТЭ КАК ИНСТРУМЕНТ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ (Р.М.ТИМЕРБАЕВ).....	18
3. ПРАВО ВЫХОДА ИЗ ДНЯО (А.Г.АРБАТОВ).....	32
4. ЯДЕРНЫЙ ТОПЛИВНЫЙ ЦИКЛ – БРЕШЬ В РЕЖИМЕ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ (А.С.ДЪЯКОВ).....	43
5. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИНСТИТУТОВ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ (А.Н.КАЛЯДИН).....	59
6. РАЗОРУЖЕНИЕ И НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ – ДИАЛЕКТИКА В ДЕЙСТВИИ (А.Г.АРБАТОВ).....	78
ВЫВОДЫ.....	93
ПРИЛОЖЕНИЕ. Принятые сокращения.....	100

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Несмотря на уникальный по охвату субъектов характер Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), в первом десятилетии XXI века перспективы нераспространения внушают мировой общественности и политикам большинства государств растущую тревогу.

Все еще не присоединившиеся к ДНЯО страны расположены в самых нестабильных регионах мира и вовлечены в конфликты, чреватые применением ядерного оружия (ЯО). Возник и расширяется «черный рынок» ядерных материалов, технологий и экспертизы, охвативший деятельность даже ряда членов ДНЯО. Если эти проблемы не будут решаться в конструктивном ключе, то вероятность дальнейшего ядерного распространения и боевого применения ЯО будет возрастать. Также увеличится угроза попадания ядерных материалов или готовых боеприпасов в руки террористических организаций.

Задача укрепления режима и механизмов нераспространения логически подразделяется на две составляющие: нераспространение применительно к государствам и нераспространение применительно к экстремистским и криминальным (террористическим) организациям.

Все страны мира, кроме четырех, являются членами ДНЯО. А четыре аутсайдера уже имеют ЯО. Поэтому дальнейшее распространение может идти только через тайное нарушения ДНЯО или путем открытого выхода из него согласно ст. X Договора с последующим созданием ядерного оружия. Отсюда логически вытекают подробно рассматриваемые в работе главные пути перекрытия каналов распространения.

Экстремистские организации могут получить ядерные боеприпасы, прежде всего, от нестабильных или безответственных режимов, обладающих ядерным оружием, число которых в случае дальнейшего распространения будет расширяться. Поэтому первая задача – прекращение распространения среди государств уже сама по себе есть важнейший путь недопущения доступа экстремистов к ЯО. Кроме того, экстремисты могут сами создать ядерное взрывное

устройство, хотя это для них будет гораздо более сложным делом. Задача помешать этому распадается на составляющие: борьбу с международным терроризмом и экстремизмом как таковым и подавление «черного рынка» ядерных материалов, технологий и экспертизы, которые террористы могут использовать для создания ядерного боеприпаса.

На протяжении более чем 50 лет МАГАТЭ остается высококвалифицированным специализированным международным институтом, работающим по противодействию ядерному распространению. Главным инструментом, используемым для этой цели, являются гарантии МАГАТЭ. В 1997 г. был одобрен типовой Дополнительный протокол (принятый 111 странами из 189 членов ДНЯО) в качестве стандарта для дополнительных протоколов к соглашениям о всеобъемлющих гарантиях. Однако критическая ситуация вокруг ядерных программ Ирана и Северной Кореи предполагает необходимость активизировать усилия по повышению эффективности гарантий МАГАТЭ, чтобы не допустить новых случаев обхода этого механизма нераспространения.

В серьезную проблему поддержания ДНЯО и всех режимов нераспространения превратилась ст. X.1 Договора. Несмотря на то, что право выхода из ДНЯО, как и из любого другого договора в сфере разоружения, является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета любой страны-участника. В то же время выход из Договора не может быть произвольным и рутинным актом, как это было в случае с Северной Кореей. Этот прецедент тем более опасен, поскольку первый шаг Пхеньяна в сторону выхода из ДНЯО, совершенный в 1993 г., скорее всего, был обусловлен попыткой скрыть предшествовавшие нарушения гарантий МАГАТЭ. Решение такого рода проблем в рамках международного права, как и других вопросов сохранения и укрепления режима нераспространения, требует комплексного подхода и скоординированной политики великих держав, всех стран – приверженцев ДНЯО, Совета Безопасности ООН, МАГАТЭ и других институтов и организаций.

В настоящее время есть понимание того, что серьезные риски для режима ядерного нераспространения обусловлены распространением технологий производства делящихся ядерных материалов. Пример Северной Кореи убедительно показывает, что

страна, имеющая в распоряжении технологии обогащения урана и/или переработки отработавшего ядерного топлива (ОЯТ), потенциально способна быстро создать ядерное оружие, даже если она является участником ДНЯО, и ее предприятия находятся под гарантиями МАГАТЭ.

В период с 2004 по 2007 гг. различными странами было выдвинуто более десятка предложений, нацеленных на предотвращение распространения чувствительных технологий ОЯТ, на предоставление гарантий поставок ядерного топлива и создание международных центров по оказанию услуг ядерно-топливного цикла. Решающего успеха все эти предложения не имели. Поэтому в повестке дня остается задача разработки технологий, норм и условий, которые не будут сдерживать развитие мирной ядерной энергетики, но обеспечат предотвращение распространения ядерных технологий и материалов двойного назначения через топливный цикл.

В ДНЯО не предусмотрен внутренний механизм реагирования на нарушения его положений. Такие случаи направляются на рассмотрение Совета управляющих МАГАТЭ, который уполномочен доводить информацию о фактах, влияющих на международный мир и безопасность, до сведения Совета Безопасности ООН. Тем самым, создана весьма громоздкая и неповоротливая система институтов и процедур, призванных обеспечить решение возникающих проблем в сфере нераспространения.

Практика применения санкций высветила необходимость ужесточить ответственность за серьезные нарушения международно-правовой нормы нераспространения, сделать режим ДНЯО более эффективным и устойчивым, устранить в нем очевидные пробелы и противоречия. Для успеха санкций ООН исключительно важно поддержание единства государств – членом СБ ООН и, прежде всего, его постоянных членом, обеспечение широкой международной поддержки санкциям ООН.

После окончания холодной войны и биполярности, сохранение ядерного сдерживания в качестве основы стратегических отношений держав и фундамента международной безопасности порождает растущую угрозу распространения ЯО в условиях полицентрического мира, глобализации и растущей

взаимозависимости стран. Практика и философия ядерного сдерживания все более серьезно затрудняет дальнейшее сокращение ядерных вооружений, предотвращение и обращение вспять их распространения.

Невыполнение обязательств государств по ст. VI ДНЯО (в части разоружения), отсутствие до сих пор согласованных и безоговорочных гарантий безопасности неядерным странам ДНЯО со стороны официальных ядерных держав, произвол проведения силовых акций в отношении многих стран (Югославия, Ирак, Ливия) создают для ряда неядерных государств стимулы для обретения ядерного оружия с целью обеспечения национальной безопасности или поддержания престижа и внешних амбиций. И наоборот, каждое продвижение на пути ядерного разоружения, ограничение силового произвола на мировой арене способствует укреплению режимов и механизмов нераспространения.

Представленный в брошюре анализ основывается на аналитических разработках и обсуждениях темы в ходе серии конференций и семинаров, проведенных в рамках совместного проекта ИМЭМО – фонда «Инициатива по сокращению ядерной угрозы» (NTI). Главная идея брошюры состоит в том, чтобы продемонстрировать имевшую место в прошлом и сохраняющуюся в настоящем тесную, хотя и весьма сложную, отнюдь не линейную взаимосвязь ядерного разоружения и нераспространения. Рост популярности идеала ядерного разоружения в 2007–2011 гг. придал серьезный импульс и открыл новые возможности для продолжения переговорного процесса по широкому кругу проблем сокращения и ограничения ядерных вооружений, укрепления режима их нераспространения.

ВВЕДЕНИЕ

Представляемая работа является шестой из серии брошюр, каждая из которых выпускается на русском и английском языке, посвященных разработке проблематики в рамках темы исследований «Россия и глубокое ядерное разоружение», которая разрабатывается по проекту ИМЭМО РАН и фонда «Инициатива по сокращению ядерной угрозы». Данная брошюра представлена в качестве материала для обсуждения на последней конференции в рамках названного проекта 27 декабря 2011 г. В работе подробно рассматривается тема, не получившая широкого осмысления и анализа в других известных российских и западных работах – о взаимосвязи ограничения и сокращения вооружений и нераспространения.

Многолетний застой в процессе ядерного разоружения привел к провалу попыток упрочения ДНЯО и режимов ядерного нераспространения. Это рельефно проявилось в провале конференции по рассмотрению Договора в 2005 г. Силовой путь решения вопроса принес тактический успех (удар Израиля по атомному комплексу Сирии в 2008 г.), но повлек стратегическое поражение в ходе военной операции США в Ираке и попыток оказать давление на ядерные программы Ирана и КНДР.

Более того, крен в сторону силовых действий, свойственный США и, в определенной степени, НАТО, в отношении «проблемных» с их точки зрения стран становится аргументом в пользу ядерного оружия. У многих еще в конце 90-х годов XX в. возник вопрос: «Была бы возможна силовая акция НАТО, если бы у Югославии было ядерное оружие?». Этот вопрос задается политиками и экспертами по итогам военных операций США и их союзников в Ираке и Ливии. Не исключено, что политика силового вмешательства последних лет становится дополнительным фактором распространения.

В целом основные мотивы тех или иных правительств в пользу создания ЯО связаны с соображениями внешней безопасности, престижа на мировой арене, популярности внутри своих стран или

получения внешнеполитических уступок от других держав за отказ от ядерных программ или их ограничение.

В 2000–2008 гг. открытый отказ великих держав от продолжения переговоров по ядерному разоружению стал беспрецедентным нарушением ст. VI ДНЯО. Откровенное усиление опоры на ЯО в обеспечении своей безопасности, отказ от ряда прошлых соглашений стали нарушением духа этого Договора.

Один из самых негативных факторов, напрямую унаследованный от эпохи холодной войны и жесткого военного противостояния сверхдержав – это сохранение ядерного сдерживания. Оно стало крупнейшим препятствием на пути углубленного взаимодействия великих ядерных держав в сфере безопасности и является заметным стимулом к распространению.

В специальной литературе уделяется недостаточно внимания диалектической взаимосвязи разоружения и распространения. В данной работе представлен развернутый анализ основных аспектов и проблем такой взаимосвязи. Авторы сделали акцент на системном рассмотрении проблемы нераспространения, что позволило прийти к комплексным, практически значимым выводам. В работе предлагается целый набор мер, направленных на укрепление режима нераспространения, в том числе через интенсификацию переговорного процесса по сокращению и ограничению ядерных вооружений.

Торможение или, тем более, остановка процесса сокращения и ограничения вооружений, как это уже бывало, непременно даст новые импульсы для распространения. Имея в виду отдаленную перспективу построения безъядерного мира, разоружение в настоящее время является самоценным процессом, ведущим к более безопасному сосуществованию стран и народов и позволяющим свести к минимуму угрозу распространения ядерного оружия, а в дальнейшем обратить его вспять политическими и, в случае необходимости, силовыми методами.

1. НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ: ОПЫТ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА

На протяжении более чем 40 лет Договор о нераспространении ядерного оружия остается ключевым международным документом в этой сфере, носящим самый универсальный характер. Его членами являются теперь 189 государств ООН и только четыре стоят за его пределами (Израиль, Индия, Пакистан и КНДР).

Основные угрозы в области распространения. Несмотря на уникальный по охвату субъектов характер ДНЯО, в первом десятилетии XXI в. перспективы нераспространения внушают мировой общественности и политикам большинства государств растущую тревогу.

Все еще не присоединившиеся к ДНЯО страны расположены в самых нестабильных регионах мира и вовлечены в конфликты, чреватые применением ЯО. Примеры Ирака, Ирана, КНДР, Ливии и ряда других стран продемонстрировали недостаточную эффективность международного контроля над оборотом ядерных материалов и технологий в рамках ДНЯО (по ст. III), прежде всего, гарантий Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ).

Возник и расширяется «черный рынок» ядерных материалов, технологий и экспертизы, охвативший деятельность ряда членов ДНЯО (в частности, Ливии, Ирана, Ирака, КНДР, Саудовской Аравии, Алжира, Египта, Индонезии) и инициированный лицами и организациями стран, не связанных ни Договором, ни сопряженными с ним экспортными ограничениями и контрольными механизмами (Пакистан).

Обострение проблем климата и прогнозируемый дефицит углеводородного сырья предопределяют абсолютный рост мировой ядерной энергетики в ближайшие десятилетия, включая распространение критических технологий ядерного топливного цикла (ЯТЦ) и ядерных материалов.

Если обозначенные выше проблемы не будут решаться в конструктивном ключе, то вероятность дальнейшего ядерного

распространения и боевого применения ЯО будет расти. Также увеличится угроза попадания ядерных материалов или готовых боеприпасов в руки террористических организаций и осуществления актов ядерного терроризма.

Особую тревогу вызывают огромные накопленные в мире запасы урана со значительной степенью обогащения, а также плутония для энергетических, военных и научных целей (по оценочным данным, до 1700 т урана и 460 т плутония). Эти запасы как в ядерных, так и в «пороговых» и неядерных странах содержатся при самых разнообразных системах отчетности и в далеко не всегда надежных условиях хранения, защищенности от хищения или продажи злоумышленникам. Специальный «ядерный саммит» в Вашингтоне в апреле 2010 г. стал стимулом для расширения международного сотрудничества по обеспечению сохранности и мирного использования ядерных материалов.

Можно с достаточными основаниями утверждать, что следующий этап распространения, если он наберет инерцию, не просто повлечет экспоненциальный рост угрозы применения ядерного оружия, но в силу слияния многочисленных факторов риска сделает использование ЯО в обозримой перспективе практически неизбежным.

Политика нераспространения: система мер. Одна из серьезных проблем для укрепления режимов нераспространения – это отсутствие системного подхода к решению поставленной задачи. Между тем задача укрепления режима и механизмов нераспространения логически подразделяется на две составляющие: нераспространение применительно к государствам и нераспространение применительно к экстремистским и криминальным (террористическим) организациям. При этом первая составляющая имеет отношение и ко второй, поскольку доступ к ядерным материалам или боеприпасам террористы могут получить, прежде всего, через новые государства – обладателей ядерных материалов или ЯО.

Поскольку речь идет о государствах, то решающее обстоятельство заключается в том, что все страны мира, кроме четырех, являются членами Договора о нераспространении ядерного оружия. А четыре аутсайдера уже имеют ЯО. Следовательно, дальнейшее распространение может идти только через тайное

нарушения ДНЯО или путем открытого выхода из него согласно -ст. X Договора с последующим созданием ЯО. Возможность первого пути продемонстрировали КНДР, Иран, Ирак, Ливия, а второго – КНДР.

Отсюда логически вытекают главные направления перекрытия таких каналов распространения.

Первое направление – это повышение эффективности гарантий МАГАТЭ:

– необходимо добиться присоединения к Дополнительному протоколу о гарантиях 1997 г. всех государств, прежде всего, ведущих какую-либо ядерную деятельность. Нынешнюю ситуацию, при которой за 14 лет существования протокола только 111 из 189 государств согласились соблюдать его, нельзя признать удовлетворительной;

– группой ядерных поставщиков (ГЯП) должно быть принято общее правило, согласно которому присоединение к Дополнительному протоколу стало бы непременным условием получения экспортных поставок ядерных материалов (ЯМ), оборудования и технологий в мирных целях;

– необходимо существенное укрепление научно-технической и, соответственно, финансовой базы гарантийной деятельности Агентства.

Второе направление укрепления норм и механизмов ДНЯО лежит в русле совершенствования системы экспортного контроля:

– гармонизация национальных систем экспортного контроля, интеграция Китая, Индии и Пакистана в этот процесс, внедрение положения «Руководящих принципов» ГЯП (от 2004 г.) о «всеобъемлющем» контроле в национальные законодательства всех участвующих в мировом ядерном сотрудничестве государств. Следует более эффективно использовать уже принятые международные документы, в частности резолюцию 1540, особенно в части правоприменительной практики.

Третье русло укрепления режима ДНЯО предполагает жесткую формализацию и повышение политической значимости процедуры выхода из Договора:

– заявление государства о предстоящем выходе из ДНЯО должно стать поводом для интенсивных проверок со стороны МАГАТЭ на предмет возможных нарушений Договора или

соглашения о гарантиях. Необходим автоматический созыв внеочередной конференции стран – участников ДНЯО для рассмотрения мотивировки выхода из Договора. В случае признания несоответствия этой мотивировки букве ст. X или при невозможности решить проблему без выхода из Договора необходима незамедлительная передача вопроса на рассмотрение СБ ООН в рамках ст. 41 Устава ООН;

– все материалы и технологии, имевшиеся в данной стране на момент выхода из ДНЯО, независимо от их происхождения, должны использоваться только в мирных целях и оставаться под гарантиями МАГАТЭ;

– выход государства из ДНЯО или его нарушение с целью использовать материалы и технологии мирного атома для военных целей по решению СБ ООН могут явиться поводом для применения силы в контексте борьбы с угрозой международной безопасности согласно ст. 42 Устава ООН;

– угроза выхода из ДНЯО и быстрого создания ЯО будет значительно снижена при ограничении распространения технологий ядерного топливного цикла и расширении роли многосторонних центров по обогащению урана и сепарации плутония.

Четвертое направление упрочения ДНЯО предполагает введение в силу и заключение дополнительных многосторонних договоров, призванных стать «барьерами» против его нарушения или выхода из него. Прежде всего, речь идет о двух из них:

– ратификация Соединенными Штатами, КНР и другими странами Договора по всеобъемлющему запрещению ядерных испытаний (ДВЗЯИ) как ключевого звена, соединяющего «вертикальное» и «горизонтальное» ядерное разоружение, что способствовало бы присоединению к ДВЗЯИ также Индии, Пакистана, Израиля и положило бы предел совершенствованию ядерных вооружений тех государств, которые его уже создали. Тем самым также была бы поставлена новая преграда для создания ЯО остальными явными и тайными «пороговыми» странами;

– скорейшее заключение Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов (в первую очередь, оружейного урана) в военных целях (ДЗПРМ) и поэтапное расширение его охвата, с соответствующими механизмами контроля для ядерных и неядерных

членов ДНЯО, подключение к нему «неприсоединившейся» тройки (Израиль, Индия, Пакистан).

Разумеется, такие меры реализуемы лишь в условиях единства великих держав и членов СБ ООН. Поскольку предложенные выше шаги подразумевают еще более жесткий режим нераспространения для неядерных стран, сильная политическая позиция пяти ядерных держав предполагает их последовательное продвижение в выполнении обязательств по ст. VI ДНЯО о ядерном разоружении.

В этом состоит *пятое* направление:

– неукоснительное выполнение нового Договора о СНВ и конструктивное решение спорных вопросов (например, пределы развертывания систем ПРО, ограничение новых частично-орбитальных ракетно-планирующих систем с неядерным оружием);

– начало переговоров о дальнейшем сокращении ядерных вооружений двух ведущих держав с учетом сопутствующих проблем (высокоточные обычные средства большой дальности, до-стратегические ядерные вооружения и пр.);

– договоренности о предсказуемости программы ПРО США и НАТО, прежде всего, в Европе, и переговоры о создании совместной системы ПРО России и США/НАТО с учетом российских и американских предложений 2007–2011 гг., как одного из составляющих элементов сотрудничества;

– предоставление «ядерной пятеркой» (или поначалу хотя бы «четверкой») своих предприятий ЯТЦ (или изначально заводов по обогащению урана) под контроль МАГАТЭ, что могло бы ускорить переговоры по ДЗПРМ и универсализацию Дополнительного протокола от 1997 г.;

– начало переговоров о кодексе деятельности в космическом пространстве, а затем о договорах по предотвращению гонки космических вооружений;

– организация консультаций по многостороннему ядерному диалогу с целью включения Великобритании, Франции и Китая в систему ограничений ЯО, принятия ряда мер контроля и доверия.

Все это реально при прекращении расширения НАТО на восток, сохранении сотрудничества России и НАТО по Афганистану, в борьбе с международным терроризмом и в контексте улучшения отношений между РФ и США, которым предстоит пройти через президентские выборы 2012 г.

Шестым направлением в качестве инструмента материального поощрения лояльных государств – членов ДНЯО, в первую очередь, должно стать развитие проектов предоставления гарантированного доступа к поставкам и услугам многосторонних центров ЯТЦ, а также вовлечение этих стран в программы безопасных мирных ядерных технологий и материалов следующего поколения. Привлекательность российской инициативы по ЯТЦ для многих стран может значительно усилиться, если наряду с обогащением Россия включит в инициативу также услуги по производству свежего топлива и обращению с ОЯТ.

Решение ядерных проблем КНДР и Ирана уже поздно решать на путях общего укрепления режима и механизмов ДНЯО. Эти случаи требуют адресного подхода и единства великих держав в СБ ООН. В обмен на отказ от ЯО или критических ядерных технологий этим странам должны быть обеспечены гарантии безопасности, политические и экономические преимущества, включая возможности развития мирной атомной энергетики. В этой связи большую негативную роль будет играть прецедент Ливии, которая отказалась от ядерной программы в 2003 г., а в 2011 г. стала объектом вооруженного вмешательства НАТО с целью смены режима. Потребуется немалые усилия великих держав, чтобы нейтрализовать эти негативные последствия.

Вышеназванные пути и меры в отношении государств уже сами по себе значительно сузят возможность доступа к ядерным материалам или ЯО со стороны террористов. Но дополнительно требуются совместные действия великих держав в прямом подавлении террористических организаций.

Следует более эффективно использовать уже принятые международные документы, в частности, резолюцию 1540 и Конвенцию о борьбе с ядерным терроризмом (2005 г.). Нужны также международные программы по внедрению единых стандартов физической защиты, учета и контроля ядерных материалов в глобальном масштабе, начало чему было положено вашингтонским саммитом в апреле 2010 г.

Направления сотрудничества великих держав. Даже в годы холодной войны между СССР и США существовали области общих интересов и взаимодействия, в том числе – нераспространение ядерного оружия, плодом чего явился ДНЯО. Но тогда истинному и

широкому сотрудничеству мешала конфронтация и глобальное соперничество двух сверхдержав, которые безусловно преобладали над отдельными звеньями сотрудничества.

Прекращение холодной войны в принципе устранило главное препятствие для взаимодействия двух стран. Однако растущее политическое и военное неравенство между ними, выход на передний план новых мировых центров силы, региональных претендентов на лидерство и негосударственных игроков, появление ядерного «черного рынка» и все это на фоне негативных аспектов глобализации – создали принципиально новые проблемы нераспространения.

Для их решения недостаточно уровня взаимодействия периода холодной войны: как новые угрозы, так и новые возможности настоятельно требуют качественно более высокого профиля сотрудничества, сопоставимого, а в некоторых сферах даже превосходящего прошлые союзнические отношения в НАТО или ОВД (например, совместные действия секретных служб, общие системы ПРО, сотрудничество в рамках Инициативы по безопасности в борьбе с распространением – ИБОР).

Понятно, что в плане ядерного распространения отношение великих держав к региональным союзникам и партнерам не может быть таким же, как к противникам, поскольку в реальной международной политике помимо распространения присутствуют другие важные интересы внешнего и внутреннего порядка. Проблема, однако, в том, что у великих держав разные внешние партнеры и противники и зачастую партнеры одних – это противники других, которые к тому же со временем меняются местами.

Частично, положение можно исправить через глубокую трансформацию военно-политических отношений великих держав. Помимо этого, в рамках СБ ООН, «большой восьмерки», Совета России–НАТО и на других форумах, а также через усиление механизмов нераспространения необходимо реально, а не декларативно повысить приоритет нераспространения ОМУ и совместной борьбы с угрозой катастрофического терроризма в политике ведущих держав.

Не отношения с региональными государствами должны определять подход великих держав к конкретным случаям ядерного

распространения, а наоборот – практика тех или иных проблемных стран в этой области должна определять отношения с ними великих держав. Но данный принцип нужно применять на основе взаимности, а не избирательно – по текущим вкусам каждой администрации США или руководства другой великой державы. Это сведет до минимума практику двойных стандартов и дефицит единства великих держав, который является главным препятствием к достижению приоритетных целей международной безопасности.

Универсализация режима нераспространения через меры «центрального» двух- и многостороннего ядерного разоружения, расширение потенциала и полномочий МАГАТЭ, конкретизация положений ДНЯО, укрепление системы экспортного контроля, регулирование и консолидация поставок ядерных материалов и технологий – сами по себе не гарантируют прекращения распространения ЯО и, тем более, обращения его вспять.

В то же время полное переключение на «адресный» подход к проблемным странам и случаям распространения еще более сомнителен, потому что такой подход нередко субъективен и основан на двойных стандартах, он разрушает единство и взаимное доверие великих держав в СБ ООН, стран – членов ДНЯО, ГЯП и государств «большой восьмерки».

Несомненно, что универсализация и укрепление режима и механизмов ДНЯО должны быть фундаментом для «адресного» подхода к проблемам нераспространения применительно к отдельным странам и регионам. Упрочение такого фундамента есть необходимое, хотя и недостаточное условие успеха. При этом исключительную важность имеет легитимность любых «адресных» акций, особенно силовых, единство и взаимодействие великих держав и их региональных партнеров.

2. ГАРАНТИИ МАГАТЭ КАК ИНСТРУМЕНТ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ

Международные гарантии МАГАТЭ уже полвека служат целям нераспространения ядерного оружия. Становление и прогрессивное развитие системы гарантий во многом стали возможным благодаря конструктивному взаимодействию двух основных ядерных держав – Соединенных Штатов и Советского Союза/Российской Федерации. Сотрудничество между ними по укреплению гарантий продолжается и по сей день.

Развитие основных методов и процедур гарантий. Система гарантий основана на Уставе МАГАТЭ. На практике гарантии стали применяться главным образом на основании двусторонних или многосторонних соглашений между Агентством и государствами – поставщиками и странами – получателями ядерных материалов, оборудования или технологий в соответствии с документом INFCIRC/66/Rev.2, принятым в 1965–1968 гг. Этот гарантийный документ предусматривает процедуры контроля за ядерными установками, но не за ядерной деятельностью в целом. Он применяется сейчас в тех странах, которые не присоединились к ДНЯО. Но его важное достоинство состоит в том, что контроль будет действовать *in perpetuity*, в отличие от гарантий по ДНЯО, применение которых прекращается в том случае, если то или иное государство решит выйти из этого Договора, как это имело место в случае КНДР.

ДНЯО установил международно-правовую норму *обязательности* применения гарантий МАГАТЭ ко «всему исходному или специальному расщепляющемуся материалу во всей мирной ядерной деятельности» в пределах территории государств – участников договора, не обладающих ядерным оружием, под их юрисдикцией или осуществляемой под их контролем, где бы то ни было. После вступления Договора в силу было разработано типовое соглашение о всеобъемлющих гарантиях для неядерных государств – участников ДНЯО.

Система всеобъемлющих гарантий по типовому соглашению и в соответствии со сложившимися на практике процедурами базируется на следующих основных принципах и положениях:

- целью гарантий является недопущение переключения ядерной энергии с мирного применения на ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства. Для этого необходимо своевременное обнаружение переключения значимых количеств¹ ядерного материала на производство ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств;

- каждое государство создает и ведет национальную систему учета и контроля за всем ЯМ, подлежащим гарантиям и представляет Агентству первоначальный отчет о всем ЯМ, который должен подлежать гарантиям, а также о конструкции ядерных установок, имеющих отношение к постановке под гарантии такого материала; при этом Агентство проводит инспекции для проверки информации, содержащейся в нем с тем, чтобы убедиться в полноте и точности отчета государства о наличии ЯМ;

- международные инспекторы в соответствии с установленными критериями (количество ЯМ, изотопный состав ЯМ, «чувствительность» ядерной установки с точки зрения нераспространения и т.д.) периодически проводят инспекции таких установок для проверки инвентарного количества ЯМ и его изменений, что включает измерение ЯМ на месте и отбор проб для последующего анализа их в лаборатории при штаб-квартире Агентства;

- широко применяются технические средства контроля – использование специальных печатей (containment) и наблюдение с помощью видеокамер (surveillance);

- Агентство может проводить *специальные инспекции*, если считает, что информация, предоставленная государством, является недостаточной, и имеет доступ к любому месту, где находится ЯМ;

- в случае нарушения соглашения о гарантиях генеральный директор МАГАТЭ представляет доклад Совету

¹ Под значимым количеством (significant quantity) понимается 8 кг по плутонию оружейного качества и 25 кг по высокообогащенному урану (свыше 20% по урану-235).

управляющих (СУ), а тот – при необходимости – Совету Безопасности ООН.

Однако в ходе практической реализации системы гарантий были выявлены недостатки этой системы, в особенности в том, что касается незаявленной ядерной деятельности государств. В 1991 г. после войны в Персидском заливе было установлено, что Ирак, являющийся участником ДНЯО и имеющий соглашение о гарантиях, в течение ряда лет занимался тайной деятельностью по созданию ядерного оружия.

Сложившаяся новая ситуация побудила международное сообщество осуществить ряд мер по укреплению системы гарантий. В 1997 г. был одобрен типовой Дополнительный протокол в качестве стандарта для дополнительных протоколов к соглашениям о всеобъемлющих гарантиях. Совет предложил также провести переговоры о заключении протокола к соглашениям о гарантиях с ядерными державами (естественно, с учетом их специфики), а также с другими государствами, не являющимися участниками ДНЯО.

В число мер, предусматриваемых Дополнительным протоколом, входят:

- получение информации и доступ инспекторов ко всем аспектам ядерного топливного цикла государств, от урановых рудников до хранилищ урановых отходов, а также к любым другим местам нахождения, где имеется ЯМ;
- получение информации о научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах, связанных с ЯТЦ;
- получение информации о всех зданиях, находящихся на ядерной площадке, и доступ к ним инспекторов с краткосрочным уведомлением;
- получение общих планов на предстоящий десятилетний период, имеющих отношение к развитию ЯТЦ, включая планируемые научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;
- получение информации об изготовлении и экспорте чувствительных технологий, связанной с ядерной деятельностью;
- отбор проб окружающей среды за пределами заявленных мест нахождения в тех случаях, когда МАГАТЭ считает это необходимым;

- административные мероприятия, улучшающие процесс назначения инспекторов, выдачу многократных въездных виз и доступ МАГАТЭ к современным средствам связи.

В целом эти меры существенно и качественным образом укрепили международную систему гарантий. Однако крупным недостатком Дополнительного протокола является то обстоятельство, что он не является обязательной международно-правовой нормой, присоединение к нему осуществляется на добровольной основе, т.е. зависит от воли государств – как участников, так и неучастников ДНЯО.

Дополнительный протокол действует в 111 государствах, но вне сферы его действия остается целый ряд стран, в том числе ядерных и «пороговых», в частности, такие, как Аргентина, Бразилия, Египет, Израиль, Индия, КНДР, Пакистан и многие другие. Иран подписал протокол, но не ратифицировал его. Некоторое время он добровольно соблюдал его положения, но в 2006 г. отказался это делать.

С государствами – участниками ДНЯО, имеющими лишь небольшое количество ЯМ или вовсе его не имеющими, заключаются соглашения о всеобъемлющих гарантиях вместе с протоколами о малых количествах (Small Quantities Protocols – SQP)². Между тем, как стало очевидным в последнее время, количество ЯМ и различного рода установок в такого рода государствах увеличивается, что не может не вызывать потребности в усилении гарантийной деятельности.

В связи с наличием разных соглашений о гарантиях, а также Дополнительного протокола Агентство приступило к работе над усовершенствованием всей системы с целью их интегрирования в интересах оптимизации гарантийной деятельности. Для каждого государства разрабатывается индивидуальный подход к применению интегрированных гарантий. Этот процесс включает учет специфических особенностей государства; адаптацию типовых подходов к применению интегрированных гарантий для конкретных установок; разработку плана обеспечения доступа на площадки и в другие места нахождения ЯМ.

² См.: Док. МАГАТЭ GOV/2005/33.

Интегрированные гарантии применяются в целом ряде государств, в т.ч. в Австралии, Австрии, Болгарии, Венгрии, Гане, Греции, Индонезии, Ирландии, Канаде, Латвии, Литве, Мали, Норвегии, Перу, Польше, Португалии, Румынии, Словении, Чешской Республике, Узбекистане, Эквадоре, Японии³. Важно, что в их число входят Канада и Япония – страны с масштабным ЯТЦ. В январе 2010 г. было заключено соглашение о введении интегрированных гарантий во всех неядерных странах Евросоюза.

Таким образом, в качестве положительного фактора можно с полным основанием говорить о том, что в целом МАГАТЭ имеет достаточно широкую базу для осуществления гарантий и постоянно ее совершенствует. Оно заключило соглашения о гарантиях с 175 государствами, ежегодный бюджет на гарантии составляет 116,1 млн. евро по регулярному бюджету (более трети всего бюджета), плюс 18,2 млн. евро внебюджетных средств⁴.

Тем не менее все еще остается – и в основном не по вине Агентства – немало проблем с обеспечением такого уровня функционирования системы гарантий, который в полной мере удовлетворял бы потребностям надлежащего контроля за поддержанием международного режима ядерного нераспространения.

Иран. Как было установлено инспекционными миссиями МАГАТЭ еще в 2003 г., Иран в течение 18 лет осуществлял незаявленную ядерную программу, которая была направлена на конверсию природного урана в гексафторид урана и его последующее обогащение⁵. Начиная с 1991 г., Иран не информировал МАГАТЭ об импорте природного урана. В докладе генерального директора Совету управляющих было констатировано, что Иран не выполняет ряд положений соглашения о гарантиях и его деятельность в ядерной области «вызывает озабоченность». В единодушно принятом Советом решении был поддержан призыв генерального директора о присоединении Ирана к Дополнительному протоколу, а также содержалось обращение к Ирану с предложением

³ См.: IAEA Annual Report 2010. P. V.

⁴ См.: Ibid.

⁵ См.: Док. МАГАТЭ GOV/2003/40.

«в качестве меры по укреплению доверия не загружать ядерный материал в пилотную установку по обогащению».

Из этих фактов и из заявлений официальных иранских представителей становится очевидным, что в Иране идет процесс создания инфраструктуры полного ЯТЦ. Даже у самых беспристрастных наблюдателей не может не возникнуть вопрос о том, не приняло ли иранское руководство решение о полноценной военной ядерной программе.

В 2003 г. Иран по настоянию Агентства подписал Дополнительный протокол к соглашению о гарантиях, но до сих пор его не ратифицировал, хотя и обещал действовать так, как если бы этот протокол был введен в действие. Однако, как уже отмечалось, в 2006 г. он отказался от этого обещания и сейчас не следует правилам, прописанным в протоколе.

Как указывалось в докладах Агентства, начиная с марта 2007 г. Иран не выполняет обязательство о заблаговременном представлении информации о конструкции установок. Остается ряд требующих разрешения вопросов, относящихся к «возможным военным аспектам иранской ядерной программы». В докладе Агентства от 16 ноября 2009 г.⁶ содержалась информация о том, что Иран приступил к строительству новой пилотной обогатительной установки около города Кум, рассчитанной на обогащение урана до 5% по урану-235. Инспекторы Агентства провели проверку этого объекта, предназначенного для установки 3000 центрифуг. Иранцы объясняют решение о создании дополнительного объекта «возрастанием угрозы военных нападений на Иран». Агентство сообщило проверяемой стороне, что у него остаются вопросы относительно предназначения новой обогатительной установки.

В ноябре 2009 г. Совет управляющих рассмотрел доклад гендиректора Агентства о том, что Иран обратился за помощью в обеспечении топливом Тегеранского исследовательского реактора (ТИР), производящего главным образом изотопы для медицинских целей. Агентством был разработан проект соглашения о доставке иранского НОУ в Россию на дообогащение и последующее изготовление топлива во Франции под гарантиями МАГАТЭ. Проект был принят Россией, Францией и США, однако Иран не дал на него

⁶ См.: Док. GOV/2009/74.

согласия. Совет выразил «серьезную озабоченность» в связи со строительством Ираном завода по обогащению урана около города Кум и призвал Тегеран подтвердить, что «не принимались решения ... о строительстве других ядерных объектов, которые не заявлены Агентству». Было отмечено, что запоздалое информирование МАГАТЭ о строительстве уранового завода в Куме уменьшило веру в отсутствие других ядерных мощностей, не заявленных Агентству⁷.

В докладе Агентства от 18 февраля 2010 г. вновь обращалось внимание на то, что Иран по-прежнему уклоняется от «должного сотрудничества, которое позволило бы Агентству подтвердить, что весь ядерный материал в Иране используется в мирной ядерной деятельности». В докладе также говорилось, что Иран «должен сотрудничать в разъяснении нерешенных вопросов, которые вызывают озабоченность в отношении возможных военных аспектов иранской ядерной программы»⁸.

В 2011 г. Агентство в своем ежегодном докладе констатировало, что оно не в состоянии иметь достаточную уверенность в отсутствии в Иране незаявленных ЯМ и ядерной деятельности и что вопреки решениям Совета управляющих Иран не выполняет положения Дополнительного протокола и ряда других правил и не прекратил деятельность по обогащению⁹.

В очередном докладе гендиректора Совету управляющих от 8 ноября 2011 г. особый акцент был сделан на «возможные военные аспекты» иранской ядерной программы. В докладе говорилось, что начиная с 2002 г. Агентство стало испытывать «все возрастающую озабоченность» в связи с возможным существованием в Иране незаявленной ядерной деятельности, включая деятельность по «созданию ядерной боеголовки для ракеты», о чем Агентство «регулярно получало новую информацию», причем «имеются указания на то, что некоторая деятельность по разработке ядерного взрывного устройства продолжалась и после 2003 г. и, возможно, продолжается и поныне»¹⁰. На заседании СУ 17 ноября гендиректор сообщил, что он предложил иранскому руководству направить в Иран специальную миссию высокого уровня для «разъяснения

⁷ См.: Док. GOV/2009/82.

⁸ Док. GOV/2010/10.

⁹ См.: Док. GC(55)2. P. 82.

¹⁰ Док. GOV/2011/65.

ситуации относительно возможных военных аспектов» ядерной программы Ирана. Совет принял компромиссную резолюцию, подготовленную «шестеркой» международных посредников по урегулированию вопросов «иранского ядерного досье» (Россия, США, Великобритания, Франция, Германия и Китай), в которой выразил глубокую и растущую озабоченность по поводу неразрешенных вопросов, относящихся к ядерной программе Ирана, включая ее «возможные военные аспекты», и подчеркнул необходимость «интенсификации диалога» между Ираном и Агентством в целях скорейшего разрешения всех остающихся вопросов¹¹.

Сирия. В сентябре 2007 г. израильская авиация разрушила на сирийской территории установку в Дайр-эз-Заур (Эль-Кибер). В связи с поступившей в Агентство в 2008 г. информацией, что это был атомный реактор в стадии строительства, была проведена проверка, в результате которой были обнаружены частицы урана, не входившие в инвентарный список ЯМ, заявленный Сирией. Как показал проведенный в Агентстве анализ, эти частицы урана являются результатом химпереработки. Со своей стороны сирийские власти утверждают, что Дайр-эз-Заур является военной, но не ядерной установкой. Попытки Агентства добиться сотрудничества Сирии в прояснении подлинной картины пока успеха не принесли. В заявлении на заседании Совета управляющих в марте 2010 г. генеральный директор МАГАТЭ Ю. Аmano вновь обратил внимание на то, что Сирия по-прежнему уклоняется от сотрудничества с Агентством в деле разрешения возникших вопросов. В 2011 г. Агентство в своем ежегодном докладе констатировало, что Сирия не сотрудничает с МАГАТЭ¹².

КНДР. С конца 2002 г. проверочная деятельность Агентства в КНДР по требованию северокорейской стороны прекратилась, а в начале 2003 г. Пхеньян объявил о выходе из ДНЯО и, следовательно, о прекращении действия соглашения о всеобъемлющих гарантиях.

В дальнейшем в результате понимания, достигнутого на шестисторонних переговорах с участием КНДР, в 2007 г. Агентство получило возможность проверять состояние четырех установок в

¹¹ См.: <http://www.iaea.org>

¹² См.: Док. GC(55)2. P. 82.

Нёнбене, включая установку по химпереработке, и одной установки – в Тэтчоне, но в сентябре 2008 г. северокорейские власти информировали инспекторов, что для них закрыт доступ к установке по химпереработке. В течение 2008 г. КНДР то открывала, то закрывала доступ инспекторов к установкам в Йонбене, но в апреле 2009 г. потребовала отъезда из Северной Кореи инспекторов МАГАТЭ и заявила о возобновлении эксплуатации всех своих атомных установок¹³. В мае того же года КНДР объявила о своем втором ядерном испытании.

Генеральный директор МАГАТЭ на заседании Совета управляющих в июне 2009 г. выразил озабоченность в связи с ядерным испытанием в КНДР. В заявлении на заседании Совета управляющих в марте 2010 г. Ю. Аmano призвал к возобновлению шестисторонних переговоров по северокорейской проблеме. В 2011 г. в своем ежегодном докладе он заявил, что Агентство продолжает считать, что ядерный вопрос КНДР и проводимые ею ядерные испытания представляют «серьезную угрозу международному режиму нераспространения»¹⁴.

Гарантии МАГАТЭ в **Индии** – особый случай в истории и практике проверочной деятельности Агентства. Международно-правовая основа контроля за ядерным экспортом базируется на положении ДНЯО об обязательстве его участников не предоставлять ЯМ и соответствующее оборудование любым неядерным государствам, если на эти материалы и оборудование не распространяются гарантии МАГАТЭ (ст. III.2). Стало быть, это обязательство действует и в отношении стран, не входящих в ДНЯО, – таких, в частности, как Индия. Группой ядерных поставщиков было принято решение о принципе так называемых полноохватных (или всеобъемлющих) гарантий, что означает требование о постановке под гарантии всей ядерной деятельности в подобных странах, прежде чем им могут быть предоставлены ЯМ, соответствующее оборудование и технологии.

Несмотря на это, администрация Соединенных Штатов, исходя, как полагают многие эксперты, из своих собственных

¹³ См.: Док. GOV/2009/45-GC(53)13.

¹⁴ Док. GC(55)2. P. 82.

интересов¹⁵, в июле 2005 г. договорилась с Индией об экспорте в эту страну ядерного оборудования и технологий в обмен на некоторые обязательства в ядерной области, которые возьмет на себя индийская сторона. В принципе вопрос о вовлечении в международный режим ядерного нераспространения тем или иным путем таких государств, не являющихся участниками ДНЯО, как Индия, Пакистан и Израиль, безусловно, заслуживает должного внимания и давно назрел. Однако любое его решение должно отвечать главной задаче – общему укреплению режима, его неуклонной и последовательной универсализации¹⁶.

Тем не менее, по настоянию США, Группа ядерных поставщиков (с согласия РФ и других членов ГЯП) приняла решение о предоставлении Индии особого статуса в системе экспортного контроля, а Совет управляющих одобрил соглашение о гарантиях именно на такой основе. При этом, Индия, хотя и подписала Дополнительный протокол о гарантиях, до сих пор его не ратифицировала.

Пути укрепления системы гарантий МАГАТЭ. В ситуации возникновения постоянных вызовов и угроз режиму ДНЯО, включая опасность ядерного терроризма, перед мировым сообществом стоит задача всемерного укрепления системы международных гарантий в целях недопущения переключения атомной энергии с мирного на военное использование. В этих условиях Международному агентству по атомной энергии, основным ядерным государствам и

¹⁵ Американские специалисты в области нераспространения и ограничения вооружений Макголдрик Ф., Бенгелсдорф Х., и Шайнмэн Л. считают, что американо-индийская договоренность «явно мотивирована и отражает взаимный интерес обоих государств создать противовес растущей мощи Китая» (см.: McGoldric Fred, Bengelsdorf Harold and Scheinman Lawrence. The U.S.-India Nuclear Deal: Taking Stock // Arms Control Today. Vol. 35. № 8. October 2005. P. 6–12.)

¹⁶ В пользу поисков общеприемлемого решения «проблемы трех стран», укрепляющего, а не ослабляющего режим нераспространения, высказывались в частности, американский эксперт, в прошлом специальный представитель президента Билла Клинтона по нераспространению и разоружению посол Томас Грэхем, израильский специалист, автор книги «Израиль и бомба», ныне работающий в США, Авнер Коэн. Автор настоящей главы этот подход разделяет, о чем уже писал в журнале МАГАТЭ (см.: Timerbaev Roland. What Next for the NPT? Facing the Moment of Truth // IAEA Bulletin. Vol. 46. № 2. March 2005. P. 4–7).

всему международному сообществу необходимо неустанно трудиться над постоянным повышением эффективности гарантий.

Агентство могло бы делать гораздо больше в этом отношении, если бы оно в полной мере располагало необходимыми для его гарантийной деятельности ресурсами. Как заявил на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в ноябре 2009 г. предыдущий генеральный директор МАГАТЭ М. Эль-Барадей, «наши способности обнаружения скрытых ядерных материалов и ядерной деятельности зависят от того, какие нам предоставлены необходимые юридические полномочия, технологии и ресурсы. К сожалению, продолжают существовать крупные пробелы во всех этих трех областях, и если они не будут ликвидированы, весь режим нераспространения окажется под угрозой»¹⁷.

Нынешний генеральный директор Агентства Юкиа Аmano в своем заявлении от 9 декабря 2009 г. по существу повторил приведенную выше оценку состояния дел с осуществлением гарантий и высказал аналогичные пожелания о путях укрепления гарантийной системы¹⁸.

Немало полезных предложений на этот счет сформулировано в докладе «Укрепление глобального ядерного порядка во имя мира и процветания: роль МАГАТЭ вплоть до 2020 г. и в дальнейшем», подготовленном видными экспертами под председательством бывшего президента Мексики Эрнесто Седильо в мае 2008 г.¹⁹, и в докладе «Устранение ядерной угрозы. Программа практических действий для международных политических деятелей», подготовленном независимой международной комиссией под председательством Гарета Эванса и Йорико Кавагучи в декабре 2009 г.²⁰

С учетом сказанного, следующие меры следовало бы принять для укрепления системы гарантий в целях повышения

¹⁷ Statement by the IAEA Director General in the UN General Assembly on November 2, 2009 (<http://www.iaea.org>).

¹⁸ См.: Director General's Remarks, 9 December 2009 (<http://www.iaea.org>).

¹⁹ См.: Reinforcing the Global Nuclear Order for Peace and Prosperity: The Role of the IAEA to 2020 and Beyond. May 2008.

²⁰ См.: Eliminating Nuclear Threats. A Practical Agenda for Global Policymakers. December 2009.

эффективности международного режима ядерного нераспространения.

1. Наиболее важной и неотложной задачей является присоединение к Дополнительному протоколу о гарантиях 1997 г. всех государств, имеющих как значительную, так и менее значительную ядерную деятельность. Нынешнюю ситуацию, при которой за 14 лет существования протокола только немногим более 100 государств согласились соблюдать его (при том, что участниками ДНЯО являются почти 190 государств), никак нельзя признать удовлетворительной. Неплохой пример в отношении протокола подали основные ядерные державы – Россия и Соединенные Штаты, которые присоединились к нему. Правда положения протокола распространяются только на международное атомное сотрудничество двух держав, но не на их собственные объекты и материалы. Дополнительный протокол должен стать универсальным и обязательным стандартом для проверки обязательств государств в области ядерного нераспространения. Совету Безопасности ООН следовало бы принять решение, в соответствии со своими полномочиями по гл. VII Устава ООН, обязывающее те государства, которые этого еще не сделали, подписать и ратифицировать Дополнительный протокол.

2. Международному атомному агентству следует и дальше вести активную работу по внедрению в практику при применении гарантий в возможно большем числе государств, имеющих с Агентством соглашения о всеобъемлющих гарантиях и присоединившихся к Дополнительному протоколу, так называемых интегрированных гарантий, которые позволяют повысить эффективность и в то же время обеспечивать большую экономичность гарантий.

3. Учитывая все больший интерес в последние годы ряда стран к овладению технологией обогащения урана (что чревато риском ядерного распространения), следует и дальше активно продвигать идею образования многосторонних центров ядерного топливного цикла под гарантиями МАГАТЭ по типу центра по обогащению урана в Ангарске (Россия), а также банка или банков ядерного топлива для АЭС. При этом гарантом обеспечения таким топливом нуждающихся в нем стран стало бы Агентство.

4. С учетом справедливых пожеланий руководства МАГАТЭ необходимо рассмотреть вопрос о существенном увеличении бюджета на гарантии с тем, чтобы позволить Агентству получить в свое распоряжение первоклассное аналитическое оборудование и другие необходимые технические возможности для независимого качественного выполнения своих гарантийных обязанностей.

Агентство должно иметь собственную научно-исследовательскую базу для НИОКР в области гарантий и не быть в зависимости от держателей технологий, иметь возможность проводить дистанционный мониторинг, проработать на экспертном и политическом уровнях вопрос о трансформации нынешнего подхода к применению гарантий, основанного на использовании главным образом критериев гарантий, – к подходу, основанному также на анализе информации из открытых и других дополнительных источников (information driven safeguards).

5. За последние годы были предприняты шаги по переводу исследовательских реакторов на использование менее обогащенного урана и возвращение высокообогащенного свежего урана (ВОУ) и отработавшего топлива в страны, первоначально поставившие такие реакторы, в частности, в Россию. Тем не менее более 100 исследовательских реакторов продолжают работать на основе ВОУ 90-процентного или даже более высокого обогащения урана. Эти меры следовало бы и дальше активно проводить в жизнь.

6. Было бы также целесообразно, чтобы Совет Безопасности ООН при содействии Международного агентства по атомной энергии разработал меры обязательного для государств характера, которые служили бы руководством в отношении последствий выхода из Договора о нераспространении ядерного оружия и определяли бы шаги, которые Совет Безопасности мог бы принимать для того, чтобы воспрепятствовать в будущем выходу из ДНЯО по ст. X.1 или свести к минимуму его негативные последствия (в частности, путем сохранения *ad infinitum* под гарантиями Агентства ядерной деятельности, которая была создана за тот период, когда данное государство являлось участником договора о нераспространении).

7. Важную роль в содействии повсеместному развитию культуры и менталитета нераспространения оружия массового уничтожения могут и должны играть правительства и

международные организации – такие, как ООН и МАГАТЭ. Существенное значение имеет и деятельность неправительственных организаций (НПО).

Гарантии МАГАТЭ для проверки мер ядерного разоружения. Многолетний и в целом продуктивный опыт гарантийной деятельности МАГАТЭ позволяет сделать вывод о возможности использования его для решения более широких задач, связанных не только с предотвращением распространения ядерного оружия, но также с *прекращением производства оружейных ядерных материалов и вооружений* и, возможно, с далеко идущими мерами по продвижению к миру, свободному от ядерного оружия. Важный прецедент в этом отношении был установлен в 1993 г. при верификации Агентством отказа Южной Африки от своей военной ядерной программы.

В 1996–2002 гг. между Россией, США и МАГАТЭ разрабатывалась трехсторонняя инициатива о контроле за ядерными материалами, объявленными ими в качестве излишних, которая так и не была принята. К сожалению, оба правительства прервали переговоры. К этой идее следовало бы вернуться.

Опыт МАГАТЭ в области гарантий может быть в полной мере востребован при достижении договоренности о запрещении производства расщепляющихся материалов для атомного оружия как в ядерных державах, так и во всех тех странах, которые занимаются обогащением урана, переработкой облученного ядерного топлива и выделением плутония. Заключение полноценного Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия будет иметь смысл только в том случае, если его участниками станут все государства, обладающие ядерным оружием, независимо от того, являются они или нет членами ДНЯО, а также и другие страны, особенно те из них, которые располагают ядерными технологиями и промышленными возможностями.

Лидирующую роль в этом процессе могут и должны взять на себя Россия и США как государства, обладающие наибольшими запасами оружейных расщепляющихся материалов.

3. ПРАВО ВЫХОДА ИЗ ДНЯО

Неожиданно для творцов Договора ст. X.1 превратилась в серьезную проблему поддержания ДНЯО и всех режимов нераспространения. После вступления Договора в силу в 1970 г. главной задачей укрепления режима нераспространения было всемерное расширение круга его государств-участников, повышение эффективности гарантий МАГАТЭ и системы экспортного контроля над поставками ядерных материалов и технологий. Но после того, как в 90-е годы минувшего века с массовым вступлением новых стран ДНЯО стал почти универсальным, именно проблема выхода из Договора выдвинулась на передний план. Все четыре страны, стоящие ныне вне Договора (Израиль, Индия, США, КНДР), являются ядерными государствами. Поэтому опасность дальнейшего распространения ЯО среди государств, может возникнуть только через тайную разработку ЯО в нарушение Договора или (и) через решение нынешних неядерных стран-членов выйти из него и открыто обрести ядерное оружие²¹.

Правда, КНДР до открытого выхода из Договора, судя по всему, вела секретные работы в нарушение ДНЯО, а Иран подозревается в прошлой деятельности, противоречащей гарантиям МАГАТЭ²². Но даже безо всякого нарушения ДНЯО другие государства теоретически имеют право открыто и законно выйти из Договора с уведомлением за три месяца в соответствии со ст. X.1, загодя приобретя в его рамках и при его помощи ядерные материалы, технологии и специалистов.

²¹Также опасность может исходить от новых государств, если они решатся на обретение ядерного оружия, но рассмотрение этой категории выходит за рамки данной работы.

²² См.: Ядерное распространение в Северо-Восточной Азии / Под ред. Арбатова А. и Михеева В. М.: Московский Центр Карнеги, 2005; Угрозы нераспространению ядерного оружия на Ближнем и Среднем Востоке / Под ред. Арбатова А. и Наумкина В. М.: Московский Центр Карнеги, 2005.

Эту опасность усугубляет развитие неядерными странами компонентов ядерного топливного цикла, в первую очередь мощностей по обогащению природного урана (тем более, если месторождения такового имеются в данной стране) и по переработке облученного ядерного топлива (ОЯТ) для извлечения из него плутония²³. Такие технологии позволяют существенно сократить интервал между выходом из ДНЯО и накоплением достаточного количества оружейных ядерных материалов для создания определенного числа ядерных боеприпасов.

О праве выхода из договоров. Право выхода из ДНЯО, как и из любого другого договора, в частности в сфере разоружения, является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета любой страны – участника данного соглашения. Вместе с тем выход из ДНЯО не может рассматриваться как рутинный, формальный и совершенно произвольный акт. Он обусловлен, согласно формулировке ст. X.1, наличием серьезных мотивов, обоснование которых не может быть юридической формальностью, но логически предполагает определенные процедуры. В настоящее время большинство мирового экспертного сообщества, исходя из неоспоримой логики духа ДНЯО, сходится на нескольких важных предпосылках²⁴.

Во-первых, недопустимо, чтобы благодаря Договору государство могло получить блага международного сотрудничества в «мирном атоме», а затем выйти из ДНЯО и воспользоваться этими благами в военных целях. Такая возможность обратила бы Договор против его собственных целей.

Во-вторых, неприемлем выход из Договора с целью сокрытия прошлых нарушений ДНЯО каким-либо государством в его бытность членом Договора.

²³ См.: Ядерное оружие после «холодной войны» / Под ред. Арбатова А. и Дворкина В. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. С. 137–362.

²⁴ Некоторые из этих принципов рассмотрены в статье двух из самых авторитетных специалистов мира в данной области Дж Банна и Р. Темирбаева (см.: Банн Дж., Темирбаев Р., «Право выхода из ДНЯО – мнение двух участников переговоров по выработке Договора» // Ядерный Контроль. ПИР-Центр. 2005. № 3).

В-третьих, мотивация выхода из Договора ни в коем случае не может считаться формальностью, она должна полностью соответствовать его букве и духу и быть критерием оценки истинных причин выхода государства из ДНЯО и его намерений, а также выбора адекватных ответных мер мирового сообщества.

В-четвертых, рассмотрение соответствия мотивов выхода положению ст. X.1 должно осуществляться остальными государствами – членами ДНЯО и Советом Безопасности ООН, а не какой-то одной или несколькими державами по собственному почину.

В-пятых, установление факта нарушения Договора относится исключительно к прерогативе МАГАТЭ, а не той или иной державы. Это относится и к дополнительной проверке возможных прежних нарушений ДНЯО, в случае заявления государства о предполагаемом выходе из Договора.

И, в-шестых, признание обоснованности мотивов выхода из ДНЯО и решение о принятии санкций или военной силы (в связи с необоснованностью выхода или при обнаружении со стороны МАГАТЭ прошлых тайных нарушений Договора) относится исключительно к компетенции Совета Безопасности ООН. Недаром государства – члены СБ ООН постановили в 1992 г., что распространение ОМУ представляет собой «угрозу международному миру и безопасности по смыслу Устава ООН»²⁵, т. е. подпадает под действия его ст. 41 и 42. История кризисов вокруг ядерных программ Северной Кореи и Ирана демонстрируют нарушение практически всех из приведенных принципиальных соображений.

О мотивах выхода и сроках уведомления. Как известно, КНДР присоединилась к ДНЯО в 1985 г. по настоятельной рекомендации СССР с целью открыть путь для сотрудничества двух стран в мирном использовании ядерной энергии, согласно ст. IV ДНЯО. Однако соглашение о гарантиях с МАГАТЭ, которое полагается заключить в течение 18 месяцев, было подписано Пхеньяном только через пять лет, в 1992 г. Уже это явилось грубым нарушением ст. III.4 Договора и должно было стать предметом серьезного разбирательства со стороны МАГАТЭ или СБ ООН.

²⁵ Там же. С. 41.

После заключения Северной Кореей соглашения с МАГАТЭ уже в ходе первых инспекций были выявлены серьезные расхождения между представленной Пхеньяном информацией и обнаруженными Агентством фактами. Инспектора МАГАТЭ получили полномочия на проведение «специальной инспекции» за пределами декларированных Северной Кореей объектов (на хранилищах радиоактивных отходов от реактора в Йонбене) для разрешения возникших противоречий, в чем им было отказано Пхеньяном. После этого, в 1993 г., КНДР заявила о решении выйти из Договора. В обоснование своего решения Пхеньян привел два довода: проведение военных учений «Тим Спирит» Соединенными Штатами и Южной Кореей и «отсутствие беспристрастности» инспекторов Агентства, запросивших право на специальную инспекцию²⁶.

Представленные мотивы выхода никак не соответствовали положениям ст. X.1, поскольку ни военные учения (проводившиеся регулярно и раньше), ни «пристрастность» инспекторов МАГАТЭ не могли быть расценены как «исключительные обстоятельства», создавшие «угрозу высшим интересам», что только и может быть основанием для выхода из ДНЯО.

Следовательно, денонсация Договора нужна была КНДР для сокрытия прошлых его нарушений уже в бытность членом ДНЯО, что являлось недопустимым и должно было повлечь соответствующие действия СБ ООН. Однако этот высший международный институт бездействовал, несмотря на то, что начало 90-х годов XX в. было отмечено небывалым единством большинства его членов, наступившим после окончания холодной войны. Китай был готов наложить вето на предлагавшееся Соединенными Штатами решение о санкциях. Поэтому Совет Безопасности всего лишь принял обращение к КНДР с призывом разрешить специальную инспекцию, на что Пхеньян ответил отказом.

Вместо СБ ООН обсуждение возможных санкций, включая и военные меры, происходило в демократической администрации в Вашингтоне. Но эти меры не были приняты, поскольку в ходе визита

²⁶ См.: Cirincione J., Wolfsthal J.B., Rajkumar M. Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction. Wash.: Carnegie Endowment for International Peace, 2002. P. 241–254.

в КНДР бывший президент США Дж. Картер договорился с главой КНДР Ким Ир Сенем об отмене решения о выходе из ДНЯО. В обмен на это был выдвинут пакет предложений США, Японии и Южной Кореи, который впоследствии вылился в «Рамочное соглашение» и проект КЕДО (Korean Peninsula Energy Development Organization) 1994 г. Пхеньян отозвал свое заявление о выходе за один день до истечения трехмесячного срока уведомления, обозначенного статьей X.1. Ядерные объекты КНДР были поставлены под контроль МАГАТЭ, деятельность на них была «заморожена».

В обстановке эйфории от достигнутого соглашения расследование предполагаемых нарушений ДНЯО в 1985–1992 гг. проведено не было. Необоснованность мотивировки выхода из Договора от 1993 г. не имела юридических или политических последствий.

Следующий выход КНДР из ДНЯО произошел уже при республиканской администрации Дж. Буша, которая приняла жесткий курс в отношении Северной Кореи, причислив ее к «оси зла» и осудив политику предшественников за заигрывание с «режимами-изгоями».

Как известно, поводом послужило обвинение Северной Кореи со стороны США в октябре 2002 г. за секретную программу обогащения урана, не поставленную под гарантии МАГАТЭ. По американской версии наличие такой программы было признано (а по корейской – не признано) корейскими властями после чего США прекратили поставки топлива для тепловых станций Северной Кореи, которые являлись составной частью пакета соглашений 1994 г. После безрезультатных переговоров в январе 2003 г. Пхеньян направил в СБ ООН заявление о выходе из ДНЯО в связи с «тяжелой ситуацией, в результате которой под самую серьезную угрозу поставлены высшие интересы нашего государства»²⁷. Причем, сославшись на заявление о выходе от 1993 г., отозванное за один день до окончания положенного по ст. X.1 трехмесячного срока уведомления, КНДР заявила, что ее выход вступает в силу через один день, то есть немедленно²⁸.

²⁷ Банн Дж., Темирбаев Р. Указ.соч. С. 35.

²⁸ См.: там же.

Это, безусловно, явилось вопиющим нарушением ДНЯО, поскольку мотивация выхода в 1993 г., неубедительная и тогда, никак не могла быть актуальна 10 лет спустя. Как обоснование выхода, так и срок уведомления противоречили букве ДНЯО, что могло бы стать основанием для решений СБ ООН о санкциях. Однако Россия и КНР не поддержали их, настаивая на продолжении переговоров. Они действительно вскоре начались в шестистороннем формате, но не дали результата. 9 октября 2006 г. КНДР произвела ядерное испытание и стала девятым ядерным государством.

Силовое давление со стороны США после 2000 г. и нарушение ими соглашения 1993 г., видимо, увеличили стимул Пхеньяна к созданию ЯО и дали ему повод для выхода из ДНЯО. Более того, выход самих США в 2002 г. из Договора по ПРО и их отказ ратифицировать ДВЗЯИ фактически выдали КНДР политическую «индальгенцию» на выход из ДНЯО и последующее проведение ядерного испытания²⁹. Но помимо этого, исключительно негативную роль сыграли как отсутствие единства в Совете Безопасности ООН, так и пренебрежительное отношение государств – членов ДНЯО и СБ ООН к грубому попранию положений ст. X.1 о правилах выхода из Договора.

В отличие от корейской ядерной эпопеи, ядерная программа Ирана и окружающая ее политика находятся в более ранней стадии развития. Тегеран продолжает настаивать на сугубо мирном характере своей ядерной программы и декларирует приверженность ДНЯО, но симптомы будущих катаклизмов уже налицо. Например, Иран в 2005–2006 гг., следуя корейской парадигме, неоднократно предупреждал, что передача иранского «дела» из МАГАТЭ в СБ ООН повлечет прекращение соблюдения Ираном подписанного (но не ратифицированного) Дополнительного протокола 1997 г., что и произошло. Затем Тегеран угрожал, что на принятие санкций СБ

²⁹ Следует оговориться, что в юридическом отношении выход США из Договора по ПРО не равнозначен выходу КНДР из ДНЯО, поскольку США не обвиняются в прошлых нарушениях Договора по ПРО, они выдержали шестимесячный срок уведомления и представили легитимную (хотя и спорную в стратегическом плане) мотивировку. Кроме того, ст. XV.2 Договора по ПРО не требует уведомления СБ ООН и не предполагает рассмотрения данного вопроса.

ООН, он ответит прекращением сотрудничества с МАГАТЭ и даже выходом из ДНЯО.

Между тем, рассмотрение вопроса в СБ ООН и даже принятие санкций из-за нарушений ДНЯО или соглашений о гарантиях МАГАТЭ не могут быть признаны уважительным мотивом для выхода из Договора в свете формулировки его ст. X.1 («связанные с содержанием настоящего договора исключительные обстоятельства»), которые «поставили под угрозу высшие интересы» страны). Иначе складывается порочный круг: за нарушение нельзя наказывать, ибо в ином случае будет иметь место еще более тяжкое нарушение. Тем не менее на вызывающий курс Тегерана великие державы не отреагировали сколько-нибудь решительным образом.

Из-за разобщенности великих держав в СБ ООН соблюдение гарантий МАГАТЭ в рамках ДНЯО и само членство в Договоре превратилось в руках Ирана (как и ранее в руках КНДР) в инструмент шантажа и получения политических уступок от других стран. Вместо ограничивающего воздействия на политику стран в ядерной сфере, ДНЯО и его механизмы становятся каналом обратного давления стран-нарушителей или потенциальных нарушителей на МАГАТЭ и Совет Безопасности ООН, которые стремятся сохранить Договор.

Вопрос о мотивировке выхода из ДНЯО обсуждался на Обзорной конференции по ДНЯО 2005 г. Многие участники, включая Россию и страны Запада, выступали за более строгий подход к оценке соответствия заявленной мотивировки выхода духу и букве ст. X.1. Интересно, что Соединенные Штаты, наоборот, рьяно отстаивали «суверенное право» выхода на любом основании³⁰. Очевидно, тем самым они стремились отвести от себя критику за денонсацию Договора по ПРО в 2002 г.

Выход из ДНЯО как средство сокрытия нарушений. Шаг Пхеньяна в сторону выхода в 1993 г. приостановленного за день до истечения трехмесячного срока, скорее всего, был прямо связан с попыткой скрыть нарушения гарантий МАГАТЭ. Однако эти действия не получили должной оценки ни государств-членов, ни СБ ООН. Повторный и окончательный выход Северной Кореи из ДНЯО в 2003 г. едва ли можно столь же безусловно связать с сокрытием

³⁰ Банн Дж., Темирбаев Р. Указ. соч. С. 42.

нарушений Договора, хотя имеются подозрения о тайной урановой программе.

Прекращение выполнения Тегераном Дополнительного протокола 1997 г. в 2005 г. из-за передачи «иранского досье» в СБ ООН и угроза выйти из ДНЯО в случае принятия санкций вызывает серьезные подозрения в попытках скрыть таким образом прошлые нарушения Договора. При этом невыполнение Дополнительного протокола представляется более опасным шагом, чем возобновление программы обогащения урана, несмотря на то, что протокол так и не был ратифицирован. Угрозы со стороны Ирана, по идее, должны были бы дать основание для ужесточения позиции МАГАТЭ и Совета Безопасности, но их внимание было сосредоточено на прекращении обогащения урана (в принципе, разрешенного по ДНЯО), а не на соблюдении Дополнительного протокола.

В 2004 г. в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, назначенной Генеральным секретарем ООН в составе 12 авторитетных бывших государственных деятелей мира, предлагалось, чтобы СБ ООН привлекал выходящее из ДНЯО государство к ответственности за нарушения, совершенные в то время, когда оно еще было участником Договора. В 2005 г. по мнению Группы, уведомление страны о выходе из ДНЯО должно незамедлительно вести к проверке выполнения им Договора в прошлом, если необходимо, то с санкции СБ ООН. Годом позже, на Обзорной конференции по ДНЯО 2005 г. те же по сути предложения выдвигались Соединенными Штатами, Евросоюзом, Японией, Австралией и Новой Зеландией³¹. Россия высказалась более туманно – за повышение ответственности государств за принятие решения о выходе в соответствии со ст. X и за согласование ряда политических мер и процедур, но против пересмотра положений Договора³².

Использование «мирного атома» в военных целях. Для предотвращения таких действий предлагаются разные меры. Например, на Обзорной конференции по ДНЯО 2005 г. Европейский союз и ряд других стран предлагали согласовать правило, по которому даже в случае выхода из ДНЯО страна обязана и далее использовать все материалы и технологии, созданные в мирных

³¹ См.: там же. С. 44.

³² См.: там же.

целях в бытность данной страны членом Договора, исключительно в мирных целях и сохранить для них гарантии МАГАТЭ. Еще более жесткий подход предлагался применительно ко всем материалам и технологиям, полученным извне благодаря участию в Договоре: выходящее из ДНЯО государство обязано под угрозой санкций СБ ООН заморозить их для последующего демонтажа или возврата поставщикам под контролем МАГАТЭ³³. Однако эти предложения не были реализованы, как и другие, из-за провала Конференции 2005 г.

Практическая реализуемость названных мер связана с большими трудностями, даже в части сохранения материалов и технологий под гарантиями МАГАТЭ. Как показал опыт КНДР, инспекторы МАГАТЭ могут быть в любой момент изгнаны вместе с их оборудованием, если государство не боится санкций – даже военных. Это тем более так, если данная страна сумеет создать ядерное оружие, взрывное устройство или хотя бы убедительное впечатление о наличии такового. С этой точки зрения более эффективны меры демонтажа и возврата материалов и технологий, прежде всего, двойного назначения (обогащение урана, сепарация плутония). И эти меры, видимо, должны приниматься незамедлительно после выхода страны из ДНЯО, не дожидаясь пока она создаст ЯО. Расширение гарантий МАГАТЭ в неядерных странах – членах ДНЯО призвано обеспечить как можно более длительный интервал между гипотетическим выходом из Договора и созданием ядерного оружия и надежно исключить тайную разработку ЯО до выхода из ДНЯО³⁴.

Но наиболее жесткая мера – ликвидация и возврат технологий и материалов – ставит самые большие проблемы юридического, финансового и технического характера: компенсация за приобретенные и оплаченные по контрактам материалы и технологии, изъятие топлива и демонтаж реакторов и других объектов³⁵. Еще важнее, что при несогласии данной страны с такими мерами этот путь по существу реализуем только в режиме военной

³³ См.: там же. С. 44.

³⁴ Подробнее об этом см. гл. 2 настоящей брошюры.

³⁵ См.: Всеобщее соблюдение: стратегия ядерной безопасности. Фонд Карнеги за международный мир. Вашингтон, 2004
(<http://wmd.ceip.matrixgroup.net/UniversalCompliance.pdf> от 14.01.2005).

оккупации. Но военная оккупация (которой, скорее всего, предшествует вооруженная акция), по всей вероятности, предполагает смену политического режима. После этого было бы легко обеспечить возвращение страны в ДНЯО и ликвидацию ее военной ядерной программы, что само собой снимет вопрос о демонтаже и возврате материалов и технологий.

О возможном подходе к проблеме выхода из ДНЯО. Представляется, что решение этой проблемы в рамках международного права и здравого смысла, как и других вопросов сохранения и укрепления режима нераспространения, требует комплексного подхода и скоординированной политики великих держав, всех стран – приверженцев ДНЯО, Совета Безопасности ООН, МАГАТЭ и других институтов и организаций. Анализ исторического опыта корейского и иранского вопросов позволяет сформулировать следующие основные предложения.

Совершенствование гарантий МАГАТЭ и универсализация Дополнительного протокола 1997 г. должны надежно предотвратить тайное нарушение ДНЯО и снять вопрос выхода из Договора для сокрытия прошлых нарушений.

Заявление государства о предстоящем выходе из ДНЯО должно стать поводом для (1) интенсивных проверок со стороны МАГАТЭ на предмет возможных нарушений Договора или соглашения о гарантиях; (2) созыва внеочередной Конференции стран – участников ДНЯО для рассмотрения мотивировки выхода из Договора; (3) в случае признания несоответствия этой мотивировки ст. X.1 и (или) невозможности решить проблему без выхода из Договора – незамедлительной передачи вопроса на рассмотрение СБ ООН в рамках ст. 41 Устава ООН.

Противодействие проверкам МАГАТЭ и несоблюдение сроков уведомления о выходе должно сразу стать предметом решения СБ ООН о санкциях.

Все материалы и технологии, имевшиеся в данной стране на момент выхода из ДНЯО, независимо от их происхождения, должны использоваться только в мирных целях и оставаться под гарантиями МАГАТЭ.

Все технологии и материалы двойного назначения (обогащение урана, сепарация плутония), приобретенные извне или самостоятельно созданные в бытность государства членом Договора,

подлежат немедленному замораживанию и последующему демонтажу или возврату поставщикам под контролем МАГАТЭ. Тем более это относится к материалам и технологиям, приобретенным в указанный период извне помимо рамок Договора, т.е. в нарушение ДНЯО и гарантий МАГАТЭ.

Отказ выполнить два последних условия должен повлечь решение СБ ООН о санкциях в контексте ст. 42 Устава ООН, вплоть до применения военной силы.

Понятно, что даже перечисленные радикальные меры не дают полной гарантии от выхода государств из Договора. Однако они могут служить достаточно мощным средством сдерживания от такого шага и уменьшения ущерба от него для международной безопасности. Также очевидно, что все эти условия должны быть узаконены решениями стран – членов ДНЯО и международно-правовыми актами ООН.

Например, ГЯП включила бы условие о возврате или демонтаже в случае выхода из ДНЯО в качестве обязательного положения любого будущего контракта на поставки соответствующих технологий в рамках ст. IV Договора.

4. ЯДЕРНЫЙ ТОПЛИВНЫЙ ЦИКЛ – БРЕШЬ В РЕЖИМЕ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ

Значительные риски для режима ядерного нераспространения обусловлены распространением технологий производства делящихся ядерных материалов. Пример Северной Кореи убедительно показывает, что страна, имеющая в распоряжении технологии обогащения урана и/или переработки отработавшего ядерного топлива (ОЯТ), потенциально способна быстро создать ядерное оружие, даже если она является участником Договора о нераспространении ядерного оружия, и ее предприятия находятся под контролем МАГАТЭ. По образному высказыванию бывшего генерального директора МАГАТЭ М. Эль-Барадей, ядерный топливный цикл – «ахиллесова пята» режима нераспространения³⁶.

Наличие в режиме нераспространения такой «бреши», как право на развитие ЯТЦ, вызывает вопросы о способности ДНЯО адекватно ограждать международную безопасность от новых угроз.

Развитие ядерной энергетики и ее перспективы. В соответствии с прогнозами, потребность в электроэнергии в мире к 2030 г. удвоится по сравнению с 2007 г. и может достичь уровня 22000 ГВт час³⁷. Для удовлетворения своей растущей потребности в энергии страны мира обращаются к ядерной энергетике как к альтернативному способу производства энергии. К числу факторов, стимулирующих рост интереса к ядерной энергетике, следует отнести ограниченность запасов углеводородного топлива и рост его стоимости, необходимость сокращения выбросов, ведущих к изменению климата, а также значительное совершенствование реакторных технологий.

³⁶ См.: Многосторонние подходы к ядерному топливному циклу. Доклад группы экспертов, представленный генеральному директору МАГАТЭ, INFCIRC/640, 28 April 2005.

³⁷ См.: Report on Proliferation Implications of the Global Expansion of Civil Nuclear Power, International Security Advisory Board, April 7, 2008
International Energy Outlook 2006. U.S. Department of Energy, Wash., DC, June 2006 (www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/index/html).

В настоящее время в мире эксплуатируется 433 энергетических реактора с суммарной установленной мощностью около 366,6 ГВт, и строится 65 реакторов³⁸. До событий на японской АЭС в Фукусиме, в соответствии с прогнозом МАГАТЭ, ожидалось, что к 2030 г. мощность всех АЭС в мире может достичь уровня 748 ГВт³⁹. Даже после Фукусимы рост вклада ядерной энергетики в производство электроэнергии сохранится, хотя с меньшей скоростью, чем ожидалось.

Особенно интенсивно ядерная энергетика развивается в регионах Юго-Восточной Азии и Тихого океана. Китай, Индия и Южная Корея разработали и реализуют широкомасштабные программы развития ядерной энергетики. Стоит отметить, что в последние пять лет из 17 реакторов, введенных в эксплуатацию, 14 находятся в Азии, а из 50 реакторов, к строительству которых приступили за этот период в мире, 40 также находятся в этом регионе⁴⁰. Другие страны этого региона – Вьетнам, Индонезия, Таиланд, Филиппины и Малайзия – заявили о своем интересе к этому виду производства энергии.

Интерес к развитию ядерной энергетике проявляют некоторые страны Европы, а также страны Ближнего и Среднего Востока. Подтвержденные планы строительства энергетических ядерных реакторов имеют Белоруссия, Бангладеш, ОАЭ, Турция, о намерении иметь ядерную энергетiku объявили Бахрейн, Кувейт, Саудовская Аравия, Ливия, Казахстан, Польша, Алжир, Египет, Марокко, Тунис, Оман, Израиль и др.⁴¹ Предполагается, что к 2020 г. Белоруссия, Вьетнам, Турция, Иран и ОАЭ присоединятся к числу стран, обладающих ядерной энергетикой, а по заявлению генерального директора МАГАТЭ Ю. Амано к 2030 г. это число возрастет еще на 10-25 стран⁴².

Вместе с этим ожидаемое увеличение числа стран в мире, использующих ядерную энергетiku, вызывает определенное беспокойство. Оно обусловлено потенциальными рисками для

³⁸ См.: <http://www.iaea.or.at/programmes/a2/>

³⁹ См.: International Status and Prospects of Nuclear Power, Report by the Director General, GOV/INF/2008/10-GC(52)/INF/6, 12 August 2008.

⁴⁰ См.: <http://www.iaea.org/cgi-bin/db/page/pl/pris/reaucct.htm>

⁴¹ См.: <http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2006/newcountries.html>

⁴² См.: <http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2010/amsp2010n002.html>

режима нераспространения, которые связаны с распространением таких чувствительных технологий ядерного топливного цикла, как обогащение природного урана и переработка облученного ядерного топлива.

Структура ядерного топливного цикла. Большинство современных энергетических реакторов используется топливо, основным компонентом которого является уран U-235. Наряду с урановым топливом в ряде европейских стран, например во Франции, производится и используется МОХ топливо, в котором расщепляющимся материалом является плутоний.

Природный уран содержит примерно 0.7% U-235, т.е. изотопа урана с массовым числом 235, и 99,3% U-238. Уран с концентрацией U-235 больше 20%, по определению МАГАТЭ, является материалом «прямого использования» и уже может быть использован для создания сравнительно компактного взрывного устройства. Уран с обогащением более 90% по U-235 классифицируется как материал «оружейного» качества, и используется в ядерном оружии. Получение урана с концентрацией U-235 выше естественной требует применения достаточно сложной технологии разделения изотопов.

Плутоний в природе отсутствует и является элементом искусственного происхождения. Наиболее подходящим устройством для производства плутония является ядерный реактор, работающий на топливе из естественного или низкообогащенного урана.

ЯТЦ принято условно разделять на две стадии: начальную (front-end) и конечную (back-end). Начальная стадия ЯТЦ начинается с добычи урановой руды и производства уранового концентрата U^3O^8 . После конверсии на комбинате продукт обогатительного производства направляется на предприятия, где осуществляется его перевод в оксид урана UO_2 , который в свою очередь используется для изготовления ядерного топлива. Для топлива энергетических коммерческих реакторов на тепловых нейтронах, как правило, используется уран с обогащением не выше 5%.

Отработавшее ядерное топливо содержит в основном уран с обогащением около 1%, плутоний и продукты распада. Содержание плутония в ОЯТ достигает значений 5–8 кг на тонну топлива. Конечная стадия ЯТЦ включает в себя операцию по выдержке

отработавшего ядерного топлива в бассейнах, с целью понижения его температуры. После трех-пяти лет выдержки, в зависимости от принятой схемы обращения, ОЯТ направляется либо на радиохимическую переработку, либо на постоянное хранение. Продуктами переработки являются уран, плутоний и высокоактивные отходы. Последние отправляются на захоронение, а уран и плутоний могут быть использованы вновь в производстве ядерного топлива.

Важно отметить, что элементы урановой цепочки ЯТЦ на его начальной стадии абсолютно те же самые, что и в технологии получения урана оружейного качества. Однако, не все элементы ЯТЦ одинаково критичны с точки зрения режима нераспространения. Наиболее чувствительными из них являются обогащение и переработка ОЯТ.

В настоящее время в промышленности используются две обогатительные технологии: в основе одной лежит метод газовой диффузии (ГД), в основе другой – разделение изотопов в газовых центрифугах (ГЦ). Для сравнения эффективности различных технологий и для характеристики мощности предприятий по обогащению урана вводится специальный термин – единица разделительной работы (ЕРР). Так, например, для производства одного килограмма урана оружейного качества требуется примерно 200 ЕРР, а для производства одного килограмма топливного урана с обогащением порядка 5% 7-8 ЕРР.

Перечень стран, обладающих предприятиями по обогащению урана, представлен в таблице 1.

Таблица 1.

Страна	Метод обогащения	Мощность (1000 ЕРР/год)
Бразилия	ГЦ (в стадии строительства)	120 (200)
Великобритания (Urenco)*)	ГЦ	4200
Германия (Urenco)*)	ГЦ	4500
Индия	ГЦ	4-10
Иран	ГЦ	100-250
Китай	ГЦ	1500 (2000)
Нидерланды (Urenco)*)	ГЦ	3500
Пакистан	ГЦ	15-20 (170)
Россия	ГЦ	24000 (30000)
США	Д ЛО (в стадии строительства) ГЦ (в стадии строительства)	11300 (3500-6000) (6500)
Франция	Д ГЦ	8500 (7500)

Япония	ГЦ	1050 (1500)
--------	----	-------------

*) В Великобритании, Германии и Нидерландах предприятия по обогащению принадлежат международной компании «Urenco»

Примечания:

1. ГЦ – разделение изотопов в газовых центрифугах, ЛО – лазерный метод обогащения, Д – диффузионный метод обогащения.

2. В скобках приведены мощности после завершения запланированных расширений.

Доминирующей в мире технологией обогащения урана стала технология с использованием газовых центрифуг, которая обладает более высокой эффективностью. Следует отметить, что в силу ряда технических особенностей, именно центрифужный метод обогащения создает наиболее серьезный риск режиму нераспространения. Во-первых, этот метод имеет достаточно высокий коэффициент обогащения одного цикла ($k \approx 1,3-1,7$). Для получения урана топливного качества требуется проведение примерно 15 циклов обогащения, а для получения урана оружейного качества 40 циклов. Это дает возможность достаточно быстрого переключения обогатительного производства с производства низко-обогащенного урана на высокообогащенный, что, в свою очередь, делает возможным реализацию сценария «рывка» из Договора (breakout), когда гражданская технология быстро переводится на военные цели. Во-вторых, скрытое центрифужное обогатительное производство трудно обнаружить, а небольшой по площади завод способен за год произвести высокообогащенный уран в количестве достаточном для создания одного-двух ядерных зарядов. При центрифужной технологии потребление электроэнергии на само обогащение (около 50 кВтч/ЕРР) сравнимо с потреблением энергии на освещение цеха, где это производство размещено.

На конечной стадии топливного цикла серьезный риск для режима нераспространения создает переработка ОЯТ, так как ее результатом является выделение плутония.

Обеспечение безопасности ядерного топливного цикла.

Очевидно, что в контексте ожидаемого роста использования ядерной энергии, сохранение режима ядерного нераспространения требует, с одной стороны, предотвращения распространения чувствительных ядерных технологий, а с другой – обеспечения гарантированного доступа для заинтересованных стран к мирной ядерной энергетике.

В настоящее время мировая ядерная энергетика базируется в основном на использовании легководных реакторов, на которые приходится 88% установленной мощности. В этом типе ядерных реакторов используется топливо на основе низкообогащенного урана. Представляется, что кардинальным решением мог бы стать переход к инновационной ядерной энергетике, обеспечивающей устойчивость режима нераспространения за счет внутренне присущих ей физико-технологических свойств. Это требует разработки новых типов энергетических реакторов и их топливных циклов. Работа в этом направлении ведется в рамках международных проектов (Generation IV, ИНПРО), однако рассчитывать на создание и использование таких инновационных ядерных технологий можно только в отдаленной перспективе.

В ближайшие десятилетия развитие ядерной энергетики будет базироваться на использовании существующих технологий топливного цикла. Поэтому решение проблем нераспространения, обусловленных перспективным расширением числа стран с ядерной энергетикой, сегодня целесообразно искать на пути создания институциональных, экономических и политических барьеров, которые не препятствовали бы странам развивать и использовать ядерную энергетiku и, одновременно, побуждали бы их добровольно отказываться от приобретения технологий ЯТЦ.

Обычно к числу главных мотиваций, побуждающих страны получить технологии ЯТЦ, относят:

- обеспечение собственной безопасности и повышение национального престижа за счет получения потенциала создания ядерного оружия;
- обеспечение энергетической независимости и безопасности;
- получение экономической выгоды.

К числу стран, которые развивают технологии ЯТЦ, в основном, по первой и второй из вышеперечисленных причин,

можно условно отнести, скажем, Иран и Бразилию. При этом оба мотива могут присутствовать в той или иной комбинации или же второй является официальным прикрытием первого.

Что касается экономической выгоды, то оправданность данной мотивации чаще всего представляется весьма сомнительной. Это следует из того, что влияние стоимости ядерного топлива, включая стоимость урана и обогащения, на стоимость производства электроэнергии атомными станциями незначительно. Поэтому аргументы в пользу приобретения технологии обогащения с целью обеспечения экономической выгоды при производстве электроэнергии на атомных станциях являются неубедительными.

Что касается приобретения технологий ЯТЦ для обеспечения энергетической безопасности, то этот довод является серьезным аргументом. Ответ на него требует исследования способности мирового рынка к гарантированной и надежной поставке по всему перечню продуктов и услуг гражданского ядерного топливного цикла, и, прежде всего, поставок урана и услуг обогащения. Без обеспечения таких гарантий трудно рассчитывать на готовность государств (особенно тех, которые считаются «проблемными») отказаться от собственных предприятий по обогащению.

В настоящее время годовой мировой спрос на природный уран (U_3O_8), необходимый для обеспечения работы всех 433 реакторов, достигает примерно 73,7 тыс. т, в то время как его добыча составляет около 63,3 тыс. т⁴³. Разница между потреблением и производством покрывается в основном за счет ранее накопленных запасов. В перспективе, с учетом прогнозного роста ядерной энергетики годовая добыча природного урана должна выйти на уровень 120 тысяч тонн. Это потребует значительного увеличения мощностей по добыче урана, уровень которых в настоящее время составляет 60 тысяч тонн.

Мировой спрос на услуги обогащения в 2010 г. составлял около 49 млн. ЕРР⁴⁴. В случае реализации умеренного сценария развития ядерной энергетики (680 ГВт в 2030 г.) ежегодная потребность в этих услугах, если предположить, что будут работать только легководные реакторы, достигнет уровня 82 млн. ЕРР. В настоящее

⁴³ См.: <http://www.world-nuclear.org/info/inf23.html>

⁴⁴ См.: <http://www.world-nuclear.org/info/inf28.html>

время услуги по обогащению урана на мировом рынке предоставляются в основном четырьмя компаниями: EURODIF (многонациональная – с участием Франции, Италии, Испании, Бельгии и Ирана), Urenco (Германия, Великобритания и Нидерланды), USEC (США) и TENEX (Россия), которые в совокупности удовлетворяют 95% потребностей в обогащении.

Учитывая активность и потенциальные возможности участников рынка по предоставлению услуг обогащения, можно полагать, что с точки зрения технологических и экономических возможностей рынок способен гарантированно удовлетворить спрос на эти услуги при любом сценарии развития мировой ядерной энергетики.

Однако риск неполучения потребителем услуг ядерно-топливного цикла на рынке остается, в основном по причинам политического характера. Следовательно, существует необходимость создания таких условий, при которых любой потребитель, строго следующий своим принятым обязательствам по выполнению режима нераспространения, должен иметь убедительные гарантии получения услуг ЯТЦ. Это может быть достигнуто за счет разработки и создания механизма многостороннего ядерного топливного цикла.

Возможности по предоставлению услуг ядерного топливного цикла. Создание такого механизма требует разработки и осуществления комплекса мер, как нацеленных на укрепление существующего рынка услуг ЯТЦ, так и гарантирующих экономически выгодное приобретение этих услуг на международном рынке любой стране, использующей ядерную энергетику и отказавшейся от приобретения чувствительных технологий. Разоблачение в 2003 г. тайной сети поставок ядерных технологий и оборудования, созданной пакистанским ученым-ядерщиком А.К. Ханом, стимулировало появление инициатив, нацеленных на решение данной задачи.

Выступая на сессии ООН 3 ноября 2003 г., гендиректор МАГАТЭ предложил осуществлять обогащение урана и переработку топлива исключительно на предприятиях, находящихся под

международным контролем⁴⁵. С целью изучения возможных подходов и стимулов для привлечения государств к созданию многостороннего ЯТЦ генеральным директором МАГАТЭ была создана независимая группа экспертов. Доклад этой группы предлагал следующие меры: гарантирование поставок топлива для энергетических ядерных реакторов; превращение существующих национальных предприятий ЯТЦ в многонациональные; создание многонациональных региональных предприятий ЯТЦ на основе совместных прав собственности⁴⁶.

Вместе с тем в докладе отмечается, что в рамках существующего международного права нет легальных оснований, требующих присоединения государств к гарантированным поставкам услуг ЯТЦ.

В период с 2006 г. по 2007 г. различными странами и организациями было предложено более 12 различных инициатив, направленных на обеспечение гарантированных услуг ЯТЦ⁴⁷. Не все из этих инициатив получили продолжения, однако несколько все же были реализованы.

В 2006 г. США выдвинули инициативу Глобального партнерства в ядерной энергетике (GNEP), направленную на снижение риска ядерного распространения. Однако сложность программы GNEP, сомнения в ее способности решить проблемы нераспространения ядерных технологий, критика со стороны неправительственных экспертов, особенно ее внутренней составляющей, предполагавшей переработку ОЯТ, вынудили правительство США отказаться от реализации этой программы внутри страны⁴⁸. Международная часть программы GNEP в настоящее время пересматривается.

В 2006 г. президент России предложил создать, совместно с другими странами, международный центр по предоставлению услуг

⁴⁵ См.: Statement by the IAEA Director General Dr. Mohammed El Baradei, to the 58th Regular Session of the U.N. General Assembly, November 3, 2003.

⁴⁶ Многосторонние подходы к ядерному топливному циклу. Доклад группы экспертов, представленный генеральному директору МАГАТЭ, INFCIRC/640, 28 April 2005.

⁴⁷ См.: Yudin Yuri. Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle, UNIDIR, 2010.

⁴⁸ См.: Американская инициатива GNEP умерла // Агентство атомных новостей. 16 апреля 2009 г. (<http://atominfo.ru/news/air6332.htm>).

ядерного топливного цикла, включая обогащение урана. Международный центр по обогащению урана (МЦОУ) на базе Ангарского электролизного химического комбината был создан в 2007 г. Любая страна, которая намерена развивать мирную ядерную энергетику и не претендующая на чувствительные технологии, может заключить межправительственное соглашение с Россией и стать полноправным учредителем МЦОУ, т.е. его акционером. Одним из ключевых принципов работы данного центра является то, что его производственные мощности поставлены под гарантии МАГАТЭ.

В июне 2006 г. шесть стран, имеющих заводы по обогащению – Франция, Германия, Нидерланды, Россия, США и Великобритания – представили на обсуждение проект, предлагающий «гарантированные» поставки низкообогащенного урана для ядерного топлива тем странам, которые откажутся от создания национальных предприятий по обогащению и заключат с МАГАТЭ соглашение о всеобъемлющих гарантиях, включая Дополнительный протокол (1997 г.).

В сентябре 2006 г. американская неправительственная организация Nuclear Threat Initiative (NTI) объявила о выделении 50 млн. долларов США в качестве «задела» для создания запаса НОУ, принадлежащего МАГАТЭ⁴⁹. МАГАТЭ могла бы распоряжаться этим запасом в целях реализации гарантированных поставок топлива без дискриминации и политических требований тем государствам, которые отказались от обогащения. Однако использование этих средств обуславливалось требованием выделения дополнительных 100 млн. долларов одним или несколькими членами МАГАТЭ. Необходимая сумма была собрана в марте 2009 г и в декабре 2010 Совет Директоров МАГАТЭ принял решение о реализации инициативы NTI и создании при Агентстве банка НОУ. Предполагается, что запас НОУ, в количестве 60 тонн, будет храниться в одной или нескольких странах-членах МАГАТЭ, однако вопрос с выбором страны пока еще не решен.⁵⁰

⁴⁹ Nuclear Threat Initiative Commits \$50million to Create IAEA Nuclear Fuel Bank, International Atomic Energy Agency Press Release, September 19, 2006. (http://www.nti.org/c_press/release_IAEA_FuelBank_091906.pdf)

⁵⁰ Yudin Yuri. Multilateralization ...op.cit.

Инициатива создания банка ядерного топлива была поддержана и Россией. В июне 2007 г. было заявлено о создании при МЦОУ в Ангарске резерва НОУ в 120 т. Уран из этого резерва по просьбе МАГАТЭ может быть предоставлен стране – члену МАГАТЭ, испытывающей нарушение в поставках ядерного топлива для АЭС не обусловленное коммерческими или техническими причинами. Соглашение между РФ и МАГАТЭ об установлении этого резерва было подписано в марте 2010 г.

Проблемы интернационализация услуг ЯТЦ. Выше уже отмечалось, что в международном законодательстве отсутствуют нормы, обязывающие страны-потребители ядерного топлива участвовать в международных центрах ЯТЦ. Более того, как показало обсуждение инициатив в этой области, большинство стран дает понять, что любой план, ведущий к закреплению разделения стран на «поставщиков» топлива и его «получателей», не пользуется поддержкой. Движения в сторону международных подходов для ЯТЦ рассматриваются многими как подрыв под основы ДНЯО. В договоре нет прямого запрета на обогащение урана, и отказываться от своих прав на обогащение страны третьего мира не намерены. Предубежденность против инициатив, подразумевающих интернационализацию топливного цикла, наглядно проявилось при голосовании в МАГАТЭ по российскому предложению о создании банка топлива. Целый ряд стран третьего мира голосовали против этого предложения или воздержались⁵¹.

Это означает, что успех подобных инициатив может определяться более всего странами “получателями” и их выбором услуг мирового рынка или многосторонних обогатительных центров взамен создания собственных производственных мощностей ЯТЦ.

⁵¹ Против голосовали: Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Египет, Куба, Малайзия, Пакистан, ЮАР, а воздержались Индия, Кения и Турция (см.: <http://www.atominfo.ru/news/air8549.htm>).

Очевидно, стимулом в пользу такого решения могут быть только надежность гарантий поставок и более выгодные ценовые условия.

Путь создания (желательно, под контролем МАГАТЭ) многосторонних обогатительных центров, «банка» НОУ и ядерного топлива и соответствующих поставок со скидкой странам, отказавшимся от собственного ЯТЦ выглядит весьма многообещающе. Однако при кажущейся привлекательности и «гениальной простоте» основной идеи, «дьявол», как всегда, скрывается в деталях, и тут пока есть гораздо больше вопросов, чем ответов.

Прежде всего, что значит гарантированные поставки ядерных материалов и топлива? Будут ли такие поставки осуществляться безоговорочно при отказе государства-получателя от собственного ЯТЦ (и соблюдении всех положений ДНЯО), независимо от любых других нарушений этим государством правовых норм, за что на него могут быть наложены санкции ООН? Иными словами, должны ли в таком случае поставки обогащенного урана и атомного топлива быть изъятием из любых санкций? Например, можно ли представить себе продолжение «атомных поставок» в Ливию в условиях гражданской войны и бомбардировок НАТО, принимая во внимание то, что в 2003 г. правящий режим отказался от военной ядерной программы и теоретически мог бы тогда заключить договор на поставку обогащенного урана или топлива в обмен на обязательство не создавать свой ЯТЦ?

Далее, кто будет оплачивать работу предприятий или многосторонних центров по обогащению урана, производству топлива и по какой цене? Если ядерные материалы будут поставляться «благонадежным» потребителям со скидкой, то за чей счет будет покрываться разница между рыночной ценой и пониженной ценой, чтобы обеспечить рентабельность предприятий и дивиденды инвесторам?

Создание международных центров по обогащению поднимает и более общий вопрос: что станет с мировым рынком ядерных материалов при установлении фактически фиксированной картельной цены на НОУ через поставки со стороны этих центров? Как гарантировать, что такая картельная цена действительно будет самой низкой, и тем самым создавать стимул для отказа импортеров от собственного ЯТЦ? Как исключить возможность превращения

концепции «гарантированных поставок НОУ» в инструмент шантажа в руках стран-получателей, нацеленного на получение все больших скидок и привилегий в ядерном сотрудничестве согласно ст. IV ДНЯО? Ведь любая страна теоретически сможет претендовать на такие льготные поставки (а возможно, дополнительно и на поставки готового топлива), заявив, что в ином случае она будет создавать собственный топливный цикл.

Создание многосторонних центров ЯТЦ вызывает много других сложностей экономического, технического и юридического характера. Будет ли право на получение НОУ или ядерного топлива тем или иным государством зависеть от доли его инвестиций в МЦОУ, или же право на импорт будет зависеть только от отказа от собственного ЯТЦ, а цена и объем услуг определяться мировым рыночным механизмом? Иными словами, если какое-либо государство не пожелает инвестировать в МЦОУ за рубежом, будет ли оно иметь право на гарантированные поставки только за отказ от собственного ЯТЦ? Каковы будут экономические отношения между МЦОУ и национальными компаниями, работающими на экспорт, особенно если одно и то же государство будет участником первых и также иметь вторые? Означает ли это, что гарантированные поставки будущих МЦОУ вытеснят национальные фирмы по обогащению урана исключительно на рынок государств – обладателей ЯТЦ? За счет чего будут возмещаться убытки предприятиям в составе МЦОУ, вызванные гарантированными поставками НОУ по заниженным ценам? Какие страны – члены МЦОУ возьмут на себя обязательства о вывозе на свою территорию, переработке и хранении ОЯТ импортеров?

Нужно учитывать и то обстоятельство, что монополизация со стороны многосторонних центров ключевых элементов ЯТЦ – обогащения урана и переработки ОЯТ, может негативно повлиять на рынок остальных звеньев ЯТЦ – производство уранового концентрата, гексофторида урана и тепловыделяющих сборок для реакторов (ТВС). Особенно это касается ТВС, поскольку как поставка сертифицированных свежих ТВС, так вывоз и переработка облученных сборок, как правило, технологически и коммерчески тесно увязаны с поставками самих реакторов.

Наконец, успех инициативы постепенной интернационализации топливного цикла, предложенный

руководством МАГАТЭ и подразумеваемый планами экспансии МЦОУ, во многом будет определяться прогрессом по вопросу прекращения производства делящихся ядерных материалов для целей оружия. Едва ли можно рассчитывать на согласие всех остальных стран, не имеющих ЯТЦ, навсегда связать свою ядерную энергетику с МЦОУ, если все страны, обладающие технологиями производства делящихся материалов, включая пять ядерных держав – членов ДНЯО и четырех стран-«аутсайдеров», не достигнут соглашения о запрете производства делящихся материалов для оружия, а их обогатительные заводы и предприятия по переработке ОЯТ останутся вне контроля МАГАТЭ. Данный вопрос, в принципе, решаем через переговоры на Конференции по разоружению в Женеве по Договору о запрещении производства делящихся материалов в военных целях. Но эти переговоры из-за военно-стратегических, технических и политических расхождений стран – участниц процесса длительное время находятся в тупике.

Все эти вопросы требуют объективной, тщательной и компетентной проработки. Необходим анализ и имеющихся практических решений, нацеленных на решение проблемы нераспространения технологий ЯТЦ. В этом отношении интерес представляет строительство российской компанией «Атомстройэкспорт» атомной станции в Иране. В соответствии с межправительственным российско-иранским соглашением, Россия приняла на себя обязательство поставлять свежее топливо для станции, сооружаемой в Бушере, и забирать ОЯТ. Применение подобной практики во всех странах, приступающих к развитию ядерной энергетики, отвечало бы задачам обеспечения безопасности ЯТЦ.

Нынешний интерес к проблематике топливного цикла вызван, главным образом, затянувшимся кризисом вокруг ядерных программ Ирана и КНДР. Вместе с тем новые концепции по ЯТЦ едва ли серьезно повлияют на решение проблем ядерных программ двух упомянутых государств. По этим проблемам уже ведутся специальные многосторонние переговоры, рассматривающие конкретные решения в каждом отдельном случае. Самое большее, на что можно надеяться, это что те или иные варианты гарантированных поставок НОУ или готового топлива будут фигурировать как составные элементы таких соглашений. Однако

нельзя допустить, чтобы тема интернационализации ЯТЦ была забыта даже при успешном разрешении иранского и северокорейского вопросов. Иначе рецидивы осложнений и опасностей в данной сфере практически неизбежны.

В целом, широкое развитие ядерной энергетики и при этом предотвращение распространения чувствительных ядерных технологий через топливный цикл станет возможным при выполнении нескольких основополагающих условий:

- страны – участники ДНЯО должны придти к пониманию необходимости отказа от строительства новых национальных обогатительных предприятий, в том числе небольшой мощности;
- страны, имеющие сегодня технологию обогащения, должны совместно действовать в этом направлении, имея в виду полный переход на МЦОУ в долгосрочной перспективе;
- будет начат процесс постепенной интернационализации услуг существующих ЯТЦ в адекватных формах и, желательно, под эгидой МАГАТЭ;
- усилия должны быть направлены как на укрепление уже существующего рынка ядерных услуг за счет заключения долгосрочных контрактов и их большей транспарентности, так и на предоставление гарантированных будущих услуг ЯТЦ без всякой дискриминации государствам ДНЯО, отказавшимся от развития собственных технологий обогащения урана и переработки ОЯТ;
- помимо ценовых стимулов будет разработана комплексная система технологических и коммерческих мер поощрения стран, отказавшихся от ЯТЦ;
- страны-новички могут получать помощь в развитии своей ядерной энергетики со стороны стран – поставщиков ядерных технологий исключительно после присоединения к Дополнительному протоколу 1997 г.;
- перспективный переход на МЦОУ под эгидой МАГАТЭ будет сопровождаться распространением Дополнительного протокола 1997 г. на всю ядерную гражданскую инфраструктуру ядерных держав, а при заключении ДЗПРМ – на все их предприятия по обогащению урана и переработке ОЯТ.

5. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИНСТИТУТОВ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ

В последнее время Договор о нераспространении ядерного оружия и созданный на его основе глобальный международно-правовой режим подвергаются особенно тяжелому испытанию⁵². В ДНЯО не предусмотрен внутренний механизм реагирования на нарушения его положений. Такие случаи направляются на рассмотрение Совета управляющих МАГАТЭ, который уполномочен доводить информацию о фактах, влияющих на международный мир и безопасность, до сведения Совета Безопасности ООН.

Недостатки механизма принуждения в рамках ДНЯО особенно проявились в последние годы. В 2008–2009 гг. в центре международных дискуссий по этим вопросам находились ядерные программы двух государств – Ирана и Северной Кореи, на которых Совет Безопасности ООН наложил санкции в наказание за нарушения обязательств по нераспространению.

Практика применения санкций высветила необходимость ужесточить ответственность за нарушения международно-правовой нормы нераспространения, сделать режим ДНЯО более

⁵² Как отмечалось выше, в настоящее время в мире эксплуатируются 438 ядерных энергетических реакторов. По прогнозу Всемирной ядерной ассоциации, к 2030 г. их количество может возрасти почти что вдвое - до 800. Вопрос о строительстве атомных электростанций (АЭС) серьезно рассматривают около 30 стран, которые в настоящее время не имеют их (некоторые из них находятся в зонах нестабильности). Огромный риск представляет распространение чувствительных ядерных технологий, главным образом, изготовления урана и плутония оружейного качества. В результате этого увеличится количество ядерных материалов, которые могут быть использованы в разрушительных целях. (См.: *Eliminating Nuclear Weapons: a Practical Agenda for Global Policymakers*: International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament Report. Canberra; Tokyo, November. 2009. P. 48.)

эффективным, и устойчивым, устранить очевидные пробелы в этом режиме. Вместе с тем нужны более действенные способы и инструменты пресечения запрещенной деятельности.

СБ ООН: возможности по принуждению. Обладая широкими полномочиями, СБ ООН имеет юридические возможности действовать быстро и решительно. Согласно ст. 39 Устава ООН, Организация Объединенных Наций может применить принудительные меры в случае «любой угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии». Гл. VII Устава «Действия в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии» предусматривает четкую систему применения принудительных мер, призванных обеспечить поддержание международного мира и безопасности. Полномочия и обязанности в отношении принятия таких мер в рамках ООН сосредоточены в одном органе – Совете Безопасности. На него государства – члены ООН возложили главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, наделив его для этого широчайшими полномочиями, в том числе – применять принудительные меры⁵³.

Его прерогативы являются исключительными и позволяют ему играть ведущую роль в мировых контрраспространенческих усилиях. Именно Совет Безопасности уполномочен определять (при содействии МАГАТЭ) существование угрозы распространенческой деятельности международному миру и безопасности и решать, какие принудительные меры следует предпринять для ее недопущения и устранения. Действуя от имени всех членов ООН, он может принимать решения о мерах, связанных с осуществлением экономического, политического и других видов давления (ст. 41), а также с использованием вооруженных сил (ст. 42). В 1992 г. СБ ООН квалифицировал распространение всех видов оружия массового уничтожения как «угрозу международному миру и безопасности»⁵⁴, а в последующие годы неоднократно принимал принудительные меры по серьезным вызовам режиму нераспространения, когда традиционные мягкие политико-дипломатические способы воздействия оказывались недостаточными.

⁵³ Полномочия Совета Безопасности как главного органа ООН, ответственного за поддержание международного мира и безопасности, изложены в гл. VI, VII, VIII и XII Устава ООН.

⁵⁴ Заявление председателя СБ ООН. Док. ООН. S/PV.3046 (31.01.1992).

Тем не менее СБ ООН не удалось полностью задействовать потенциал принуждения в интересах. В этом плане заслуживает внимательного изучения опыт применения санкций, наложенных ООН на Иран и КНДР.

Кризис вокруг иранской ядерной программы и санкции. Согласно ДНЯО и Соглашению Исламской Республики Иран (ИРИ) с МАГАТЭ о гарантиях (1974 г.)⁵⁵, ИРИ взяла на себя международно-правовое обязательство не приобретать ядерное оружие и поставить под международный контроль всю свою ядерную деятельность.

Однако со второй половины 1980-х и до начала 2000-х годов Иран осуществлял незаявленную деятельность в ядерной области, в том числе тайно приобретал и закупал технологии двойного (мирного и военного) использования у нелегальных сетей ядерных поставщиков⁵⁶. Имеются свидетельства участия подпольной сети торговцев ядерными материалами и технологиями, возглавляемой пакистанским ученым-ядерщиком А. К. Ханом, в ядерных усилиях Ирана⁵⁷.

⁵⁵ ДНЯО установил международно-правовую норму обязательности применения гарантий МАГАТЭ ко «всему исходному или расщепляющемуся материалу во всей ядерной деятельности» в пределах территории государств – участников ДНЯО, не обладающих ядерным оружием, под их юрисдикцией или осуществляемой под их контролем, где бы то ни было. Гарантии МАГАТЭ призваны контролировать выполнение государствами их обязательства, касающегося непереключения ядерных материалов на цели создания ядерного оружия (ст. III). По Договору о нераспространении, МАГАТЭ обеспечивает своевременное предупреждение переключения расщепляющегося материала и военной ядерной деятельности.

⁵⁶ Незаявленные своевременно Ираном ядерные объекты – установки по конверсии природного урана в гексафторид урана (UF₆), его последующему обогащению, изготовлению топлива и др. ДНЯО не запрещает участникам договора – государствам, не обладающим ядерным оружием, создавать такие объекты, но при обязательном условии: они должны быть заблаговременно заявлены МАГАТЭ и поставлены под его гарантии (контроль). Нарушив это условие, иранские власти совершили деликт – противоправные действия. Они и породили в мировом сообществе сомнения в исключительно мирном характере иранской ядерной программы.

⁵⁷ В 2004 г. Хан признал, что он передавал ядерные технологии и информацию Ирану. Расследования деятельности этой сети показало, что

В феврале 2006 г. генеральный директор МАГАТЭ направил доклад в Совет Безопасности ООН, в котором проинформировал этот орган о требовании Совета управляющих МАГАТЭ к Ирану осуществить ряд конкретных мер по восстановлению доверия к ядерной деятельности этой страны. СУ МАГАТЭ настойчиво требовал, чтобы Иран полностью приостановил всю деятельность, связанную с обогащением и переработкой урана.

На первом этапе Совет Безопасности ограничился поддержкой решения СУ МАГАТЭ, призвав власти ИРИ выполнить его требование⁵⁸. Однако Тегеран не внял призыву, что и побудило СБ в конце 2006 г. перейти к санкциям. 23 декабря 2006 г. Совет Безопасности ООН единогласно принял резолюцию 1737 и на основании ст. 41 гл. VII Устава ООН⁵⁹ ввел санкции на деятельность ИРИ по обогащению урана, а также на проекты, связанные с тяжеловодным реактором и производством средств доставки ядерного оружия.

ряд европейских компаний нарушали правила национального и международного ядерного экспертного контроля и оказывали содействие Хану. Хотя организация Хана была разгромлена, многие его поделчики оказались на свободе. В системе международного ядерного экспортного контроля имеются слабые места.

⁵⁸ Согласованная позиция членов СБ ООН, занятая в результате ознакомления с информацией Генерального директора МАГАТЭ относительно иранской ядерной программы, изложена в Заявлении председателя СБ от 29 марта 2006 г. и в резолюции 1696 Совета Безопасности от 31 июля 2006 г. (см.: Документ ООН. S/PRST/2006/15; Документ ООН. S/RES/1696/2006). В этих документах обращено внимание на то, что МАГАТЭ не может сделать вывод об отсутствии в Иране незаявленных ядерных материалов. Отмечено, что МАГАТЭ не может добиться прогресса в своих усилиях по предоставлению гарантий отсутствия в Иране незаявленного ядерного материала и деятельности, а также выражена озабоченность в связи с опасностями распространения, которые представляет ядерная программа Ирана. Резолюция 1696 принята на основании ст. 40 Устава ООН, касающейся временных мер, применяемых Советом Безопасности для того, чтобы предотвратить ухудшение ситуации. Она требовала от Тегерана выполнения мер, предписанных СУ МАГАТЭ, но не предусматривала применения принудительных мер. Ее невыполнение Тегераном было учтено при дальнейшем рассмотрении вопроса об иранской ядерной программе (ИЯП) в СБ ООН и принятии принудительных мер.

⁵⁹ См.: Документ ООН. S/RES 1737 (2006).

В двух последующих резолюциях СБ по Ирану – 1747 (24 марта 2007 г.)⁶⁰ и 1803 (3 марта 2008 г.)⁶¹ – санкции в отношении ИРИ были расширены, поскольку Тегеран отказался подчиниться ранее принятым резолюциям СБ ООН, касающимся иранской ядерной программы.

Вместе с тем санкции имели точечный, ограниченный характер. Они привязаны к тем аспектам, которые непосредственно угрожают режиму ДНЯО. Санкции не затронули строящуюся АЭС в Бушере, помощь, оказываемую МАГАТЭ Ирану в области мирного использования атомной энергии. Санкции не оказались достаточными, чтобы подтолкнуть Тегеран к осуществлению мер, предписанных СБ ООН и МАГАТЭ⁶².

27 сентября 2008 г. по докладу генерального директора МАГАТЭ Мохаммеда Эль-Барадея, в котором отмечался значительное продвижение Ирана в реализации программы обогащения урана методом центрифугирования, Совет Безопасности единогласно принял резолюцию 1835⁶³, призывающую Иран «полностью и без промедления» выполнить свои обязанности, вытекающие из прежних резолюций СБ ООН, и требования СУ МАГАТЭ. Однако из-за трудностей согласования единых позиций постоянных членов СБ он не ввел дополнительные санкции,

⁶⁰ См.: Документ ООН. S/RES 1747 (2007).

⁶¹ См.: Документ ООН. S/RES 1803 (2008).

⁶² Следует отметить, что иранские учреждения, промышленные, торговые, финансовые транспортные и другие организации предпринимают порой небезуспешные попытки обойти запреты и ограничения, введенные Советом Безопасности ООН, используя возможности нелегальной международной торговли. Например. В 2008 г. Таможенная служба Великобритании уличила ряд британских бизнесменов в нелегальных поставках оружия, навигационного оборудования и ядерных компонентов в Иран (см.: British dealers supply arms to Iran//The Observer. 20.04.2008). В России в связи с санкциями, введенными СБ ООН против Ирана, принят специальный нормативный акт: Указ Президента РФ № 682 от 5 мая 2008 г. «О мерах по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН 1803 от 3 марта 2008 г.». Этим президентским указом всем государственным учреждениям, предприятиям и физическим лицам, находящимся под юрисдикцией РФ, запрещен, в частности, вывоз в Иран всех предметов, которые могут быть использованы при создании ядерного и ракетного оружия.

⁶³ См.: Документ ООН. S/RES 1835 (2008).

ограничившись подтверждением своих ранее принятых резолюций по этому вопросу и двухвекторного подхода к ядерной программе Ирана.

Двухвекторный подход сочетает санкции (с тем, чтобы воспрепятствовать переходу Ирана к созданию ядерного оружия) и «позитивные стимулы», призванные повысить заинтересованность Тегерана в сотрудничестве с МАГАТЭ и выполнении обязанностей, вытекающих из членства в ДНЯО, МАГАТЭ и ООН⁶⁴. Резолюция 1835 отразила наличие разных приоритетов у членов СБ ООН по вопросу дальнейшего осуществления «двухвекторной стратегии» ООН в отношении Ирана.

Россия и КНР, хотя и отстаивают необходимость обеспечения надежных гарантий исключительно мирной направленности иранской ядерной программы и укрепления режима ДНЯО, делают упор на решение проблем путем переговоров и при помощи мер, базирующихся не столько на наказании, сколько на поощрении и стимулировании. Санкции рассматриваются ими как меры, которые должны быть соразмерны угрозе режиму ДНЯО. При этом КНР тесно связан с Ираном экономически и зависит от него в плане получения энергетических ресурсов, что накладывает отпечаток на ее позицию по иранской ядерной программе. Россия также имеет

⁶⁴ Для взаимодействия с Ираном был создан неофициальный переговорный механизм в составе постоянных членов СБ ООН – Великобритании, КНР, России, США, Франции, а также Германии, получивший известность как "шестерка" или группа "П5 +1". «Шестерка» предложила Ирану реальный шанс выхода из международной изоляции. В 2008 г. "шестерка" направила Ирану обновленный "пакет поощрений". Он содержит предложения о проектах сотрудничества в области технологий мирной ядерной энергетики, региональной безопасности, международной торговли и инвестиций, в выполнении которых члены "шестерки" готовы были принять участие в случае выполнения Ираном указанных выше резолюций СБ ООН и, прежде всего, приостановления обогащения урана. ИРИ отказалась идти на какие-либо уступки в вопросе о приостановке обогащения урана. В начале апреля 2009 г. «шестерка» предложила Ирану вернуться за стол переговоров для обсуждения его ядерной программы. 9 сентября Тегеран передал представителям стран «шестерки» «пакет» своих предложений. Встреча представителей «шестерки» и ИРИ состоялась в Женеве 1 октября 2009 г. На ней была достигнута предварительная договоренность до конца октября провести второй раунд переговоров. Однако он не состоялся из-за отказа руководства ИРИ обсуждать иранскую ядерную программу.

экономические и политические интересы в поддержании хороших отношений с Ираном.

Великобритания, Франция, Германия и другие члены Европейского союза действуют в целом в рамках двухвекторного подхода, выступая за усиление давления на Иран.

Неприсоединившиеся государства – непостоянные члены СБ ООН (Бразилия, Нигерия и др.) проявляют сдержанность в вопросе о санкциях, делая упор на использование «позитивных стимулов».

Что касается США, то при республиканской администрации Дж. Буша мл. Соединенные Штаты делали упор на методы изоляции Ирана, давления и наказания, фактически не шли на контакты с Тегераном по иранской ядерной программе. С 2009 г. при администрации президента Барака Обамы Вашингтон заявил о новом подходе к Ирану – о готовности к переговорам с руководством ИРИ без предварительных условий и активном использовании дипломатии для урегулирования иранской ядерной программы.

В 2009 г. Тегеран упустил возможность восстановить международное доверие к своей ядерной программе, когда фактически торпедировал предложение МАГАТЭ относительно вывоза низкообогащенного иранского урана за пределы ИРИ для его дообогащения и производства топлива, необходимого для использования на тегеранском исследовательском реакторе по производству медицинских радиоизотопов⁶⁵.

В резолюции, принятой Советом управляющих МАГАТЭ 27 ноября 2009 г., отмечена серьезная озабоченность тем, что Иран,

⁶⁵ Предварительно согласие на эту схему иранские представители дали в ходе переговоров, состоявшихся с делегацией стран «шестерки» в Женеве 1 октября 2009 г. Эта схема предусматривала, что в 2009 г. Иран вывезет примерно 1,2 т низкообогащенного урана (около 75 % накопленного НОУ в стране) в Россию для дообогащения до 20 % по урану 235 и последующего изготовления во Франции ядерного топлива для использования в ТИР. Иранские власти отвергли этот план. Они настаивали на поэтапном обмене ядерным материалом и только на своей территории. Усилия по поиску взаимоприемлемых развязок по предложенному МАГАТЭ проекту поставок топлива на ТИР не привели к договоренности. Реализация этого проекта стала бы хорошим примером сотрудничества ИРИ с МАГАТЭ и явилась бы реальным шагом в восстановлении доверия в мире к исключительно мирной направленности ИЯП.

вопреки просьбе СУ МАГАТЭ и требованиям СБ ООН, не осуществлял Дополнительный протокол и не сотрудничал с Агентством в связи с остающимися вопросами, которые вызывают озабоченность и требуют прояснения для исключения возможности наличия военных составляющих в ядерной программе Ирана.

Тегеран отреагировал на резолюцию СУ МАГАТЭ самым вызывающим образом. 29 ноября правительство ИРИ объявило о решении начать строительство десяти новых заводов по обогащению урана, в том числе в течение двух месяцев приступить к сооружению пяти таких заводов. Некоторые иранские парламентарии выступили с призывом сократить сотрудничество с МАГАТЭ, закрыть доступ международным инспекторам к ядерным объектам и даже пригрозили выйти из ДНЯО.

Руководством ИРИ не были предприняты конструктивные шаги по политико-дипломатическому урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы. Поэтому 9 июня 2010 г. СБ ООН принял резолюцию 1929, ужесточающую санкционный режим в отношении ИРИ.

В целях улучшения осуществления мер, предусмотренной резолюцией 1929, Совет Безопасности ООН учредил Группу экспертов для сбора, изучения и анализа информации, поступающей от государств и соответствующих международных организаций, а также представления рекомендаций Совбезу. Резолюцией 1984, принятой СБ ООН 9 июня 2011 г., мандат Группы экспертов был продлен до 9 июня 2012 г. До завершения срока действия мандата Группе экспертов надлежит представить заключительный доклад с ее выводами и рекомендациями.

В России санкционные меры, предусмотренные резолюцией 1929 СБ ООН, осуществляются на основе Указа «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1929 от 9 июня 2010 г.», подписанного президентом РФ Д. Медведевым 22 сентября 2010 г. Указом, в частности, запрещается транзитное перемещение через территорию России (в том числе воздушным транспортом), вывоз с территории России в Иран, а также передача Ирану вне пределов России с использованием морских и воздушных судов под государственным флагом России любых боевых танков, боевых бронированных машин, артиллерийских систем большого калибра, боевых самолетов, боевых вертолетов, военных кораблей, ракет или

ракетных систем, как они определяются для целей Регистра обычных вооружений ООН, зенитных ракетных систем «С-300», либо материальных средств, связанных со всем перечисленным, включая запасные части. Запрещается размещение на территории РФ инвестиций со стороны ИРИ в любые виды коммерческой деятельности, связанные с добычей урана, производством или использованием ядерных материалов и технологий, указанных в Списке ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадающих под экспортный контроль. Указом также запрещен въезд на территорию РФ иранцам, связанным с ядерной программой.

Для успеха санкций ООН в отношении ядерной программы Ирана исключительно важно поддержание единства государств – членов СБ ООН и, прежде всего, постоянных членов, их дальнейшие солидарные действия в этой области, обеспечение широкой международной поддержки ооновскими санкциям, отказ от сепаратных действий. Это может иметь решающее значение в случае, если Иран перейдет «красную линию» (приступит к производству оружейных ядерных материалов, воспрепятствует МАГАТЭ выполнять возложенные на него контрольные функции, заявит о выходе из ДНЯО). Тогда Совет Безопасности должен будет быть готов незамедлительно применить дополнительные, более жесткие принудительные меры на основании гл. VII Устава ООН.

Пока что санкции, введенные СБ ООН, затронули малую часть экономической деятельности Ирана. Например, не введены широкие финансовые санкции, полное эмбарго на поставки оружия, значимые ограничения на инвестиционную и торговую деятельность, в том числе в газово-нефтяном секторе и в области страхования.

На данном направлении ключевая задача – повысить эффективность санкционного режима, обеспечить его неукоснительное соблюдение. Удовлетворительное решение иранской ядерной проблемы лежит в рамках схемы, предполагающей сохранение и эксплуатацию потенциала обогащения урана, уже достигнутого ИРИ, – в сочетании с прекращением его дальнейшего наращивания, вывозом за рубеж запаса низкообогащенного урана, не имеющего мирного применения, интрузивным контролем со стороны МАГАТЭ и полным выполнением Дополнительного протокола. В случае отказа

Ирана от такого компромиссного решения были бы оправданы более жесткие санкции согласно ст. 41 и 42 Устава ООН, для чего нужно полное единство постоянных членов СБ.

Санкции против КНДР. Совет Безопасности ООН запоздал с жесткой реакцией на нарушения Корейской Народно-Демократической Республикой режима ДНЯО⁶⁶. В 2003 г. КНДР объявила о выходе из ДНЯО⁶⁷, а в начале 2005 г. – о том, что обладает ядерным оружием. Распространение ядерного оружия стало фактом, но из-за отсутствия консенсуса между великими державами Совет Безопасности ООН в 2003 г. не использовал своих полномочий по применению принудительных мер против государства, беспрецедентно грубо нарушившего ДНЯО.

Свертывания северокорейской военной ядерной программы приверженцы ДНЯО попытались добиться, используя инструмент дипломатических переговоров. В 2003 г. для урегулирования вопросов, связанных с выходом КНДР из ДНЯО, был создан особый переговорный механизм – шестисторонние переговоры с участием КНДР, Республики Кореи, Китая, России, США и Японии. Однако шестисторонние переговоры, не подкрепленные достаточно жесткими мерами принуждения, не достигли своей цели⁶⁸.

⁶⁶ Еще в 1993 г. СБ ООН был проинформирован СУ МАГАТЭ в отношении того, что КНДР не соблюдает своих обязательств по Соглашению о гарантиях между Агентством и КНДР, и что Агентство не в состоянии проверить, имело ли место отвлечение ядерных материалов для целей создания ядерного оружия. Однако СБ ООН в этот период не принял жестких мер воздействия в отношении КНДР для того, чтобы принудить северокорейские власти соблюдать Соглашение о гарантиях с МАГАТЭ. Через 16 лет КНДР перешла от владения незаявленным плутонием к приобретению ядерного оружия.

⁶⁷ Мотивы выхода из ДНЯО, представленные КНДР, не соответствовали положениям ст. X.1 ДНЯО. Возникшая ситуация затрагивала поддержание мира и безопасности и подлежала рассмотрению в Совете Безопасности. Однако СБ ООН не смог должным образом отреагировать на вызывающие действия КНДР.

⁶⁸ В апреле 2009 г. КНДР вышла из шестистороннего переговорного процесса. В ходе переговоров Пхеньян пообещал (в 2005 г.) отказаться от атомного оружия и демонтировать свою соответствующую программу в обмен на нормализацию отношений с США, Южной Кореей и Японией и предоставление экономической помощи, но переговоры зашли в тупик.

5 июля 2006 г. Пхеньян провел групповые пуски баллистических ракет (БР) различной дальности, а 6 октября 2006 г. – испытание ядерного взрывного устройства. В резолюции 1695, принятой 25 июля 2006 г., Совет Безопасности потребовал от КНДР приостановить все виды деятельности, связанные с ее программой создания БР, настоятельно призвал КНДР незамедлительно и без каких-либо предварительных условий вернуться в шестисторонние переговоры, прекратить все программы создания ядерного оружия, а также в ближайшее время вернуться в режим ДНЯО и гарантий МАГАТЭ.

После проведения Северной Кореей испытания ядерного взрывного устройства СБ ООН предпринял новые шаги, чтобы побудить Северную Корею вернуться в ДНЯО. В резолюции 1718⁶⁹, принятой единогласно 14 октября 2006 г., определен режим санкций в отношении КНДР. Однако содержащаяся в ней ссылка на гл. VII Устава ООН ограничена ее ст. 41, предусматривающей исключительно невоенные меры воздействия (экономические, финансовые, дипломатические, политические и т.д.). СБ ООН потребовал, чтобы КНДР не проводила новых ядерных испытаний, полностью отказалась от всего ядерного оружия и существующих ядерных программ создания ОМУ и баллистических ракет. Пхеньяну было запрещено производить пуски баллистических ракет.

Резолюцией 1718 Совет Безопасности учредил Комитет в составе всех членов СБ ООН для осуществления контроля за соответствующими санкциями (комитет по санкциям): наблюдения за выполнением данной резолюции и определения дополнительных списков товаров, материалов и технологий, в отношении которых могут вводиться запреты на поставки в КНДР. Совет Безопасности подтвердил, что он будет держать действия КНДР под постоянным контролем⁷⁰.

Руководство КНДР пыталось использовать переговоры для маскировки своего курса на ракетно-ядерное вооружение.

⁶⁹ Документ ООН. S/RES/1718(2006).

⁷⁰ Комитет учрежден 14 Октября 2006 г. 20 июня 2007 г. Комитет утвердил руководящие принципы своей работы. Комитет опубликовал четыре доклада о своей деятельности, охватывающие период с 1 января 2007 г. до 16 июля 2009 г.

5 апреля 2009 г. КНДР произвела испытание ракеты большой дальности, замаскированное под запуск спутника связи. В заявлении председателя СБ ООН, принятом 13 апреля в связи с этим пуском, содержалось требование, чтобы КНДР не производила никаких дальнейших пусков и выполняла свои обязанности по резолюции 1718 Совета Безопасности.

В ответ на это заявление северокорейские власти вышли из шестисторонних переговоров по вопросам денуклеаризации Корейского полуострова, а 25 мая 2009 г. провели второе испытание ядерного оружия. 12 июня Совет Безопасности отреагировал на вызывающее поведение властей КНДР резолюцией 1874, единогласным принятой на основании ст. 41 гл. VII Устава ООН⁷¹. Резолюция содержит положения, существенно дополнившие санкционный режим.

СБ ООН был установлен полный запрет на вывоз из Северной Кореи всех видов оружия и запрет на ввоз в эту страну оружия (за исключением легкого и стрелкового оружия)⁷².

Резолюция 1874 призывает государства производить на своей территории досмотр всякого груза, следующего в КНДР и оттуда, если у соответствующего государства имеется информация, которая дает разумные основания полагать, что этот груз содержит запрещенные предметы. Существенно дополнило санкционный режим положение резолюции, предписывающее государствам запрещать предоставление их гражданами или с их территории бункеровочных услуг – таких, как обеспечение топливом или предметами снабжения, либо иного судового обслуживания судам КНДР (за исключением случаев, когда предоставление таких услуг необходимо в гуманитарных целях). Резолюция 1718 предусматривала также и дополнительные меры финансового характера – замораживание активов физических и юридических лиц, указанных Комитетом по санкциям.

⁷¹ Документ ООН. S/RES/1874 (2009).

⁷² Резолюция 1718 предусматривает запрет на ввоз и вывоз из КНДР только некоторых категорий обычных вооружений (например, танков, ББМ, артиллерийских систем большого калибра, боевых вертолетов и т.д.), изделий, относящихся к ОМУ и баллистическим ракетам, а также предметов роскоши.

Рассмотренные меры означали продвижение вперед в сфере принуждения. Они шли существенно дальше, чем санкции, введенные СБ ООН в отношении Ирана, так как предусматривают фактически полное оружейное эмбарго, предоставление бункеровочных услуг и на импорт предметов роскоши. Однако на данном этапе и этих форм воздействия на КНДР оказалось явно недостаточно.

В сентябре 2009 г. правительство КНДР объявило о работах по обогащению урана (в дополнение к деятельности по наработке оружейного плутония). По оценкам экспертов, КНДР, возможно, обладает пятью-семью ядерными взрывными устройствами.

Неукоснительное соблюдение членами мирового сообщества усиленных санкций в отношении КНДР существенным образом осложнило бы работу КНДР над созданием ядерных зарядов, ракет и других вооружений, финансирование соответствующих программ. Кроме того, это воздвигло бы достаточно высокий барьер на пути «вторичного распространения», то есть передач Северной Кореей другим странам (Иран, Бирма) чувствительных ядерных и ракетных материалов и технологий.

В 2011 г. наметились признаки нормализации ситуации на Корейском полуострове. Предприняты усилия по налаживанию межкорейского диалога в интересах снижения военной напряженности на полуострове; состоялись встречи между американскими и северокорейскими дипломатами в Женеве (октябрь 2011 г.). Однако прорыва, который позволил бы возобновить шестисторонние переговоры по урегулированию ядерной проблемы на Корейском полуострове, не произошло. Следует отметить, что северокорейское руководство заявило о желании возобновить шестисторонние переговоры «как можно скорее» и «без предварительных условий». Однако США и Республика Корея такие условия выдвигают.

ИБОР. Провозглашенная в мае 2003 г. президентом США Дж. Бушем Инициатива по безопасности в борьбе с распространением ОМУ является попыткой использования неформальных механизмов силового пресечения распространенческой деятельности⁷³.

⁷³ Инициатива по безопасности в борьбе с распространением ОМУ (ИБОР) была выдвинута в мае 2003 г. президентом США Дж. Бушем мл.

Механизм ИБОР направлен на то, чтобы посредством контроля торговых маршрутов, задействованных в распространении (в том числе, перехвата связанных с ОМУ незаконных грузов), и блокирования таких поставок лишить пролиферантов доступа к материалам и «ноу-хау», необходимым для разработки средств массового поражения и систем их доставки.

Конкретные задачи Инициативы решаются посредством осуществления комплекса мер. Они включают в себя: обмен информацией по вопросам распространческой деятельности; выделение надлежащих ресурсов и усилий для операций по перехвату и создания потенциала в этих целях; пресечение актов распространения ОМУ; координацию усилий по перехвату; принятие мер по укреплению, при необходимости, национального законодательства и международного права в целях оказания поддержки целям ИБОР. Партнерство в рамках ИБОР не является международной организацией, у ИБОР нет устава, штаб-квартиры, председателя или бюджета.

Важным направлением деятельности в рамках ИБОР является проведение учений по пресечению незаконных перевозок ОМУ и опасных материалов. Общее число государств – партнеров по ИБОР приближается к 100. В 2009 г. участницей ИБОР стала Республика Корея.

После некоторых колебаний 31 мая 2004 г. Россия присоединилась к ИБОР, исходя из того, что стратегические цели и задачи этой структуры в целом отвечают национальным интересам РФ. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., предусматривает тесное взаимодействие России с другими государствами в рамках многосторонних неформальных структур и институтов⁷⁴.

Заложенные в ИБОР механизмы, в том числе обмена чувствительной информацией, для борьбы с сетями распространения ОМУ и средств его доставки, могут быть задействованы для предотвращения проникновения ОМУ и средств его доставки на территорию России и в постсоветское пространство. В фокусе

⁷⁴ См.: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bafa34209743256c630042d1aa/8abb3c17eb3d2626c32575b500320ae4?OpenDocument>

российских усилий на данном направлении – усиление контроля над всей территорией Российской Федерацией, ее территориальными водами и воздушным пространством. Разумеется, основные задачи здесь Россия решает самостоятельно, в тесном взаимодействии со своими соседями.

ИБОР получает все большее звучание в различных международных форматах. Однако ряд государств подвергают сомнению законность перехвата грузов в рамках операций по линии ИБОР, в особенности предметов двойного назначения, используемых как в гражданских целях, так и для создания ОМУ. Утверждается, в частности, что транспортировка ОМУ в открытом море прямо не запрещена международным правом.

Определенная озабоченность имеется и у российской стороны. В документах российского внешнеполитического ведомства акцентируется, что подход России к ИБОР основан на том, что вся деятельность в рамках Инициативы должна осуществляться на принципах совместимости с «нормами международного права, в том числе с положениями международных договоренностей в области нераспространения и экспортного контроля», в соответствии с национальными законодательствами, должно быть обеспечено «совпадение оценок угроз»⁷⁵.

Международная комиссия по ядерному нераспространению и ядерному разоружению («Комиссия Эванса – Камагучи») выступает за принятие СБ ООН резолюции, прямо разрешающей перехват предметов, имеющих отношение к ОМУ, в международных водах и воздушном пространстве. Предлагается также интегрировать ИБОР в систему ООН в качестве нейтральной организации по оценке разведанных, координации усилий, подготовке конкретных рекомендаций по вопросам перехвата подозрительных материалов в страны и из стран, вызывающих озабоченность с точки зрения распространения⁷⁶.

⁷⁵ Участие России в Инициативе по безопасности в борьбе с распространением (ИБОР) ОМУ / Справочная информация. Министерство иностранных дел Российской Федерации. Департамент информации и печати. 4 марта 2011 г.

(<http://www.mid.ru/bdomp/ns-dvbr.nsf/8329e2a2d0f85bdd43256a1700419682/2cb437441e4cb3e3c32575cb002a526b!OpenDocument>).

⁷⁶ См.: *Eliminating Nuclear Threats...* P. 97.

Возможно, что тогда инструментарий ИБОР было бы легче применить для укрепления введенных ООН санкционных режимов, в частности, в интересах эффективной имплементации антираспространенческих резолюций Совета Безопасности ООН 1874 (по Северной Корее) и 1803 (по Ирану).

Востребованность эффективного механизма принуждения. Принятие Советом Безопасности консенсусной резолюции 1887, предусматривающей целый ряд мер укрепления режима ДНЯО, явилось важным событием. Но необходимы дальнейшие усилия, достижение качественно нового уровня взаимодействия в данной области, чтобы создать эффективную систему сдерживания серьезных нарушений договорных обязательств. Повышение эффективности коллективных действий по линии СБ ООН в области принуждения к нераспространению в огромной степени будет зависеть от сближения интересов трех великих держав – Китая, России и США⁷⁷.

Основной урок рассмотрения Советом Безопасности иранского и северокорейского ядерных кризисов заключается в необходимости действенного вмешательства ООН в такие ситуации на их ранней стадии и соответствующей готовности к этому. Потенциальное государство-нарушитель должно заранее получить ясное предупреждение относительно серьезности намерений СБ ООН использовать свои полномочия в полную силу и его способности проводить жесткие коллективные акции по пресечению попыток распространения.

В резолюции 1887 СБ ООН подчеркнута главная ответственность Совета Безопасности в устранении угроз международному миру и безопасности, порождаемых ситуациями несоблюдения обязательств государств по нераспространению. Важно наполнить конкретным содержанием это принципиальное положение, подкрепить его соответствующими действиями государств – членов СБ ООН. Этой задачи отвечала бы заблаговременная разработка членами СБ ООН договоренности о руководящих принципах проведения принудительных акций для

⁷⁷ Этому мнению придерживаются авторы упоминавшегося выше доклада Международной комиссии по ядерному нераспространению и разоружению (см.: Ibid. P. 207).

противодействия распространению ядерного оружия и ядерному терроризму с тем, чтобы усилить механизмы реагирования мирового сообщества на порождаемые этими явлениями кризисы и чрезвычайные ситуации. Необходимо, в частности, детализировать и подкрепить в организационном отношении прерогативы СБ ООН в этой сфере. Представляется полезным заблаговременно обозначить набор мер и алгоритм действий с тем, чтобы усилить сдерживание потенциальных государств-нарушителей.

Учитывая то обстоятельство, что государство продолжает нести ответственность за нарушения положений ДНЯО, совершенные до выхода из Договора, представляется уместным конкретизировать международную ответственность, которое государство несет за такие нарушения. Необходимость дополнительных мер прямо вытекают из резолюции 1887 СБ ООН.

Международная комиссия по ядерному нераспространению и разоружению призывает Совет Безопасности ООН дать ясно понять, что выход из ДНЯО будет им квалифицироваться *prima facie* как угроза международному миру и безопасности и предусматривать карательные последствия, вытекающие из гл. VII Устава ООН⁷⁸.

Конкретной мерой в этом же направлении могло бы стать принятие рамочной резолюции СБ ООН (в развитие резолюции 1887), которая содержала бы конкретные положения, касающиеся энергичного реагирования международного сообщества на действия государств, систематически нарушающих правила режима ДНЯО и не выполняющих предписаний Совета Безопасности ООН.

Важно также укрепить способности МАГАТЭ проводить расследования возможной ядерной деятельности, носящей военный характер. В этой связи заслуживает серьезного рассмотрения и претворения в жизнь рекомендация Международной комиссии по ядерному нераспространению и разоружению обновить Дополнительный протокол, включить в него положения о предметах двойного использования, об информации об отказах в экспортных поставках, о более коротких сроках оповещения и праве проводить интервью с соответствующими лицами⁷⁹.

⁷⁸ См.: Ibid. P. 90.

⁷⁹ См.: Ibid. P. 252.

Отдельная проблема – достижение договоренности о порядке реагирования в случае необходимости незамедлительного пресечения действий экстремистов, в случае захвата ими ядерных боезарядов, взрывных устройств или оружейных материалов государств.

В контексте развития стратегии принуждения к нераспространению серьезного внимания заслуживает российское предложение, касающееся задействования Военно-штабного комитета (ВШК) ООН для укрепления потенциала ООН по поддержанию международного мира и безопасности. К этой теме министр иностранных дел РФ С.В. Лавров привлек внимание членов ООН на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Кстати, в Итоговом документе всемирной встречи на высшем уровне, состоявшейся в штаб-квартире ООН в сентябре 2005 г., содержится положение о необходимости для Совета Безопасности вновь рассмотреть вопрос о составе, мандате и методах работы ВШК⁸⁰. В последующем вопрос о целесообразности использования потенциала ВШК в интересах международного контроля над вооружениями поднимался Генеральным секретарем ООН Пан Ги Муном⁸¹.

ВШК мог бы стать полезным механизмом координации как между постоянными членами СБ ООН, так и другими членами Совета и ООН в целом в области осуществления принудительных мер, в том числе в интересах ДНЯО.

Соответственно, мандат Военно-штабного комитета следует расширить, добавив функции, связанные с разработкой мер жесткого принуждения к соблюдению требований нераспространения. ВШК было бы по силам разработать конкретные процедуры принуждения и реагирования. Особенно полезен ВШК был бы в деле налаживания оперативных контактов Совета Безопасности ООН с Инициативой по борьбе с распространением и Глобальной инициативой по борьбе

⁸⁰ См.: Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Документ ООН. A/RES/60/1. Par. 178 (16.09.2005).

⁸¹ Эта тема развита Пан Ги Муном в лекции, прочитанной 24 октября 2008 г. в нью-йоркском Институте по проблемам отношений между Западом и Востоком (см.: <http://www.acronym.org.uk/textonly/dd/dd89/89news01.htm>).

против актов ядерного терроризма (ГИБАЯТ)⁸². ВШК обеспечивал бы СБ необходимой экспертизой по вопросам «жесткой безопасности»: раннее предупреждение, планирование и проведение операций, их материально-техническое обеспечение.

При необходимости логично было бы именно Военно-штабному комитету поручить разработать предложения о создании под эгидой ООН оперативных соединений в опасных регионах, которые могли бы решать задачи борьбы с этим злом⁸³.

⁸² В рамках ГИБАЯТ 75 государств-партнеров (по состоянию на 16.07.09) проводят работу по расширению национального и коллективного противодействия опасности ядерного терроризма. Сопредседателями ГИБАЯТ являются Россия и США.

⁸³ См.: Makeev B. Naval arms control and countering terrorism at sea / Russia: arms control, disarmament and international security: IMEMO Supplement to the Russian Edition of the SIPRI Yearbook 2008. Compiled and edited by Kaliadine A., Arbatov A. Moscow, 2009. P. 46-47.

6. РАЗОРУЖЕНИЕ И НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ – ДИАЛЕКТИКА В ДЕЙСТВИИ

В годы правления в США республиканской администрации тема ядерного разоружения была фактически предана анафеме. Обязательства ядерных держав по ст. VI ДНЯО (вести переговоры о ядерном разоружении) расценивались, как пустая формальность, обладание ядерным оружием рассматривалось в качестве «неотъемлемого права» великих держав, а дальнейшее распространение ядерного оружия предполагалось остановить силой (концепция «контрраспространения»).

К сожалению, после ряда робких и невнятных возражений Россия фактически приняла эту линию, тем более, она вполне устраивала военный истеблишмент, консерваторов и великодержавных националистов внутри страны.

Но на деле многолетний тупик в процессе ядерного разоружения привел к провалу попыток упрочения ДНЯО и режимов ядерного нераспространения (что выразилось в фиаско конференции по рассмотрению Договора в 2005 г.). Силовой путь решения вопроса принес тактический успех (удар Израиля по атомному комплексу Сирии в 2008 г.), но повлек стратегическое поражение в ходе военной операции США в Ираке и попыток оказать давление на ядерные программы Ирана и КНДР.

В конечном итоге политика США в данном вопросе стала меняться в результате осознания ее неудач и очевидной бесперспективности. Знаменем этого стала знаменитая статья четырех авторитетных государственных деятелей: Генри Киссинджера, Сэма Нанна, Уильяма Перри и Джорджа Шульца – в пользу «реабилитации» идеи конечной цели ядерного разоружения как ориентира переговоров между ядерными державами и усилий мирового сообщества по предотвращению распространения

ядерного оружия⁸⁴. В свете провалов политики администрации Буша эта идея быстро овладела умами в США, а затем и в остальном мире и вызвала настоящий ренессанс тематики ядерного разоружения в международном общественном сознании и экспертных исследованиях.

В России эта тема стала предметом острой борьбы между проядерным большинством и меньшинством сторонников ядерного разоружения в научных кругах и СМИ, хотя официально цель ядерного разоружения была подтверждена уже на первой встрече в верхах президентов Д. Медведева и Б. Обамы⁸⁵.

Очевидно, что сегодня трудно представить себе мир без ядерного оружия даже в отдаленной перспективе. Ядерное сдерживание как неотъемлемый элемент военно-политических отношений великих держав и гарантий безопасности союзникам – это привычное состояние, изменению которого препятствует огромная военно-стратегическая, политическая и психологическая инерция, подкрепляемая общепринятым мнением, что страх перед ядерной катастрофой уберег мир от третьей мировой войны в течение пяти десятилетий после 1945 г.

К тому же в России превалирует мнение, что ее безопасность гарантируется только ядерным оружием из-за отставания в силах общего назначения и по новейшим военно-техническим системам, а также ввиду уязвимого геостратегического положения. Взаимосвязь ядерного разоружения и нераспространения опровергается тезисом, что новые члены и «абитуриенты в ядерный клуб» действуют из своих собственных интересов, а ядерное разоружение великих держав их не только не интересует, но поощряет к обретению ЯО, поскольку дает шанс легче сравняться с «большой пятеркой».

Однако ряд важных соображений заставляет усомниться в правильности этих расхожих истин.

⁸⁴ См.: Shultz G.P., Perry W.J., Kissinger H.A., Nunn S. A World Free of Nuclear Weapons // The Wall Street Journal. 2007. January 4. P. A15.

⁸⁵ См.: Совместное заявление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева и Президента Соединенных Штатов Америки Б. Обамы относительно переговоров по дальнейшим сокращениям стратегических наступательных вооружений. 1 апреля 2009 г. Лондон (<http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/04/214589.shtml>).

Новые угрозы безопасности. После окончания холодной войны, в условиях глобализации и растущей взаимозависимости мира (что лишний раз продемонстрировал текущий экономический кризис) ядерное сдерживание, похоже, становится анахронизмом. Оно предотвращает несуществующие более угрозы – преднамеренное массированное нападение великих держав или их союзов друг на друга.

Но оно не сдерживает реальные угрозы нового времени: международный терроризм, распространение ОМУ и его носителей, этнические и религиозные конфликты, противоречия из-за дефицита энергоресурсов и пресной воды, не говоря уже о проблемах климата, экологии, незаконной миграции, эпидемий, трансграничной преступности и пр.

«Реабилитация» ядерного разоружения как конечной, пусть и отдаленной цели политики ведущих держав, придает целенаправленность и последовательность таким рациональным и полезным мерам как новый Договор о СНВ и последующее более глубокое сокращение ядерных вооружений. Открывается путь к реализации ДВЗЯИ и ДЗПРМ, как важнейших соглашений на стыке ядерного разоружения и нераспространения. Становится реальным будущее подключение к процессу третьих ядерных держав и «стран-аутсайдеров» (Индии, Пакистана, Израиля). Получает мощный импульс курс на упрочение ДНЯО и его режимов, на политическое решение ядерных вопросов КНДР и Ирана, на интернационализацию ядерного топливного цикла, обеспечение высоких мировых стандартов сохранности ядерных материалов.

Не менее важно, что только в контексте этой политики, и никак иначе, Россия и другие страны получают возможность достичь приемлемого для себя решения иных военно-политических проблем: остановки расширения НАТО на восток, ограничения стратегических систем ПРО и высокоточных обычных вооружений, предотвращения гонки космических вооружений и т.д.

Продвигаясь этим путем, можно достичь минимальных уровней ядерных потенциалов – в сотни или даже десятки ядерных средств – при существенном укреплении международной безопасности. По мере движения в этом направлении, вполне вероятно, сотрудничество и взаимное доверие государств настолько расширятся, что возникнет возможность сделать финальный шаг – к

полной ликвидации ядерного оружия в боевом составе вооруженных сил, затем – в резерве и на складах, а далее и к контролируемой конверсии и утилизации ядерных материалов и технологий исключительно для мирных целей.

Что касается зависимости России от ядерного оружия, то на поверку и эта концепция представляется весьма поверхностной. К тому же она достаточно банальна и просто является перепевом на российский лад тезисов западных консерваторов 20–30-летней «свежести». В современном мире огромный ядерный потенциал России играет политическую роль или при росте военной напряженности с Западом, или в контексте переговоров и соглашений с США, которые предоставляют Москве исключительное положение в мировой политике.

Напряженность, даже если это на руку определенным кругам в России и США, противоречит их истинным интересам и будет подрывать национальную и международную безопасность – особенно на фоне роста новых угроз, требующих партнерства и сотрудничества. Переговоры по ядерному разоружению (с учетом количества и программ модернизации этих средств) даже в ходе последовательных сокращений не затронут минимально достаточный российский потенциал ядерного сдерживания на протяжении десятилетий. Скорее перед Россией стоит другая задача: в свете старения ее ядерного арсенала и сокращения его количественного уровня (из-за вывода из боевого состава гораздо большего числа вооружений, чем вводится новых) нужно вовремя и регулярно понижать договорные потолки, чтобы поддерживать примерный паритет с другими державами.

Финальный потенциал, при обеспечении его высокой живучести на старте и на траекториях полета, может составлять всего несколько десятков единиц, с учетом неприемлемости для современных передовых стран потери даже нескольких крупных городов.

Ядерное оружие как фактор статуса. Роль ядерного оружия в обеспечении статуса и безопасности РФ весьма преувеличена. Кроме гипотетической и маловероятной угрозы массированного нападения НАТО или Китая, ядерное оружие не защищает Россию от многочисленных менее масштабных, но более реальных опасностей, как не решает и ее огромные экономические и внутривнутриполитические

проблемы. Не надо забывать, что ОВД и Советский Союз распались, имея в 5–7 раз больше ядерных вооружений, чем нынешняя Россия. Кроме того, сохранение ядерного оружия и дальнейшее его неизбежное распространение будут девальвировать ядерный потенциал РФ и подрывать ее статус, если для его поддержки не будут построены иные – экономические, политические и военные основы.

В конце концов, надо совершенно уж не верить в российский народ, чтобы полагать, что ядерное оружие, оставшееся в наследство от СССР – это единственно возможный и достижимый для России атрибут статуса великой мировой державы.

В то же время вполне естественно, что отказ от ядерного оружия ни в коем случае не может означать «зеленый свет» для больших, региональных или локальных войн с применением обычных вооружений или систем на новых физических принципах (лазерных, пучковых, сейсмических и пр.). Иными словами, мир без ядерного оружия – это отнюдь не нынешний мир минус ядерное оружие, а международное сообщество, организованное на иных принципах, обеспечивающих безопасность всех стран, независимо от их размера, экономической и военной мощи.

Движение к основанному на сотрудничестве мировому устройству становится теперь необходимостью не только ввиду ядерной угрозы. Оно превращается в императив в свете уроков нынешнего разрушительного экономического кризиса, необходимости совместного решения климатических, продовольственных, демографических и других глобальных проблем XXI века.

Проблемы сокращения ядерных вооружений. Сохранение ядерного сдерживания в отношениях великих держав, скорее всего, подстегивает распространение ядерного оружия и повышает вероятность получения доступа к нему со стороны террористов, хотя это вопрос дискуссионный. Но что уж совершенно точно – отношения взаимного ядерного сдерживания препятствуют эффективному сотрудничеству великих держав в борьбе с этой опасностью.

По логике вещей ядерное сдерживание в век многополярности и глобализации неотвратимо влечет дальнейшее ядерное распространение и делает неизбежным, рано или поздно,

преднамеренное или случайное применение ядерного оружия (или взрывного устройства) государствами или в виде террористического акта. Любое такое применение будет катастрофой для современной цивилизации и изменит ее коренным и непредсказуемым образом.

Опыт почти 40-летних переговоров сокращения ЯО позволяет непредвзято оценить степень выполнения ядерными государствами своих обязательств по первой части ст. VI ДНЯО. Можно констатировать, что, с одной стороны, переговорные процессы по контролируемому ограничению и сокращению ЯО между главными ядерными контрагентами с периодическими перепадами интенсивности, казалось бы, соответствовали обязательствам по ст. VI ДНЯО. С другой стороны, мотивы этих переговоров и соглашений были мало связаны с обязательствами сторон по ДНЯО, хотя нередко и приводились ими в качестве доказательства своей приверженности этому Договору. Кроме того, в стороне от этих процессов оставались остальные ядерные государства.

В целом, за два десятилетия после окончания холодной войны с 1991 г. (заключение СНВ-1) великие державы, главным образом Россия и США, сократили число своих оперативно развернутых стратегических и оперативно-тактических ядерных боезарядов более чем на 80% – как по договорам, так и в одностороннем порядке.

Масштабы этих сокращений весьма впечатляют, но и количество остающихся ядерных вооружений все еще абсурдно велико (порядка 10 000 боезарядов в боевом составе всех девяти ядерных держав или около 150 000 «хиросимских» бомб⁸⁶). Дальнейшие перспективы переговорного процесса о более глубоких сокращениях ядерных вооружений после нового Договора СНВ на сегодняшний день весьма туманны.

Открытый отказ великих держав от продолжения переговоров по ядерному разоружению в первом десятилетии XX в. стал беспрецедентным нарушением ст. VI ДНЯО. Откровенное усиление опоры на ЯО в обеспечении своей безопасности, отказ от ряда прошлых соглашений – явились вопиющим нарушением духа этого Договора.

Ядерное распространение и его мотивы. В этой связи возникает извечный и принципиальный вопрос: если бы США и

⁸⁶ См.: Eliminating Nuclear Weapons...

СССР/Россия, начиная с 1968 г. и по настоящее время, с привлечением трех других ядерных держав («узаконенных» по ДНЯО), целеустремленно вели переговоры об ограничении и сокращении ЯО, и если бы сокращения за минувшие десятилетия были значительно глубже – то остановило бы это Израиль, ЮАР, Индию, Пакистан, КНДР от разработки и принятия на вооружение ядерного оружия? Устранило бы это ядерные программы Ирака, Ливии, Сирии и предполагаемые военные планы Ирана и других возможных последователей примера КНДР?

Поскольку история не знает сослагательного наклонения, ответ на поставленный вопрос может быть лишь в виде гипотезы. Скептики и противники ядерного разоружения в Вашингтоне, Москве и ряде других столиц безапелляционно отрицают такую взаимосвязь. Более того, утверждают они, сокращение ядерных вооружений США, СССР/России, Великобритании, Франции и Китая до нескольких сотен или десятков ядерных боезарядов только усилило бы стимулы к распространению, поскольку сделало бы относительно менее сложным достижение «пороговыми странами» уровня ядерных вооружений «большой пятерки».

Дополнительным аргументом против ядерного разоружения является то, что для выполнения своих обязательств по второй части ст. VI ДНЯО (о подготовке и последующем заключении договора о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем), члены Договора сделали не очень много⁸⁷.

⁸⁷ В порядке оговорки, можно привести ряд конвенций по другим видам ОМУ и Договор о сокращении обычных вооруженных сил и вооружений в Европе от 1990 г., а также региональные соглашения о безъядерных зонах и по ограничению обычных вооружений, равно как принятые меры доверия, соглашения о ликвидации противопехотных мин и пр. Но все эти меры имели ограниченный характер как по предмету соглашений, так и по географическому охвату и никак не увязывались в комплексную программу всеобщего и полного разоружения. Кроме того, дальнейшее наращивание потенциала обычных вооруженных сил и вооружений, обширная мировая торговля оружием, разработка принципиально новых систем оружия едва ли свидетельствуют о намерениях стран мира двигаться к этой цели, которая теперь исчезла даже из лексикона официальных международных документов.

Напротив, сторонники сокращения и ограничения ядерных вооружений доказывают, что это имело бы ощутимый эффект для ядерного нераспространения. В частности, на всех Обзорных конференциях по ДНЯО большинство неядерных стран – членов Договора неизменно выдвигают этот аргумент и обвиняют ядерные державы в невыполнении обязательств по ст. VI ДНЯО.

Реальная жизнь, как обычно бывает, намного сложнее, чем линейные логические построения по принципу «да–нет» и, тем более, чем политические позиции государств на международных форумах.

Несомненно, что стимулы к обретению государствами ЯО гораздо многообразнее и противоречивее, нежели просто подражание примеру ядерных держав. Основные мотивы руководства тех или иных стран в пользу создания ЯО связаны с соображениями внешней безопасности, престижа на мировой арене, популярности внутри своих стран или получения внешнеполитических уступок от других держав за отказ от ядерных программ или их ограничение. Ни одному из этих мотивов ДНЯО не адресован прямо и эффективно, т.е. в смысле предоставления, взамен приобретения ЯО, более заманчивых плодов в названных сферах. Также и договоры великих держав по ядерному разоружению вовсе не обязательно прямо воздействуют на все названные стимулы.

Можно с достаточной степенью уверенности полагать, что в период существования ДНЯО, скажем, Израиль и ЮАР сделали свой ядерный выбор вне всякой связи с концепцией, заложенной в ст. VI. В случае с Индией эта взаимосвязь более ощутима, поскольку ее решение о создании ЯО, помимо статусных и внутривнутриполитических стимулов, было обусловлено страхом перед растущей безо всяких ограничений военно-экономической и ракетно-ядерной мощью КНР в то время, как надежда на помощь в обеспечении безопасности со стороны СССР/России была утрачена.

Решение Пакистана последовать этому примеру было преимущественно направлено на противостояние Индии и во вторую очередь прикрывалось идеологическими аргументами («исламская бомба»), т.е. мало ассоциировалось со ст. VI.

Поскольку речь идет об уроках «ядерных историй» Северной Кореи и Ирана, можно предположить, что для Пхеньяна главным стимулом к развитию военной ядерной программы был страх за

выживание политического режима. Ему угрожал проигрыш в экономическом и социально-политическом соревновании с Югом, усугублявшийся экономическими санкциями Запада. Кроме того, КНДР всерьез опасалась военного удара США, причем с применением, прежде всего, обычных вооружений. Наконец, сказывалась растущая политическая изоляция и превращение в презираемое «государство-изгой» в глазах мирового сообщества. Утрата формальных и фактических гарантий безопасности со стороны СССР и КНР и сведения о военных ядерных экспериментах Южной Кореи, видимо, стали для КНДР окончательным аргументом в пользу обретения ЯО.

Программа создания ядерного оружия в этих условиях была для Пхеньяна последней гарантией безопасности от внешней угрозы, козырем в торге за экономические и политические уступки Запада, средством поднятия престижа режима в мире и внутри страны. Вероятно, также, что для Ким Чен Ира после смерти его отца бомба стала способом укрепления опоры на военную, партийную и научно-промышленную элиты. Очевидно, что ни на один из приведенных стимулов политики КНДР ядерное разоружение США и СССР/России не оказало бы никакого позитивного воздействия в плане нераспространения.

Что касается Ирана после падения шаха, то мотивом его ядерной программы (в ее звеньях возможного военного назначения), вероятнее всего, явился страх перед Ираком, который разрабатывал ядерное оружие и вел против Ирана войну с применением химического оружия и тактических ракет в 80-е годы XX в. После окончания войны на передний план вышла угроза возможного применения силы со стороны США (особенно с приходом республиканской администрации в 2000 г.) и Израиля (необъявленной ядерной державы), а также соображения регионального и мирового статуса и престижа. Последние были связаны с созданием ЯО в соседних Индии и Пакистане, а также со все более настойчивой заявкой Тегерана на роль лидера всего исламского мира после поражения талибов в Афганистане, Саддама Хусейна в Ираке и ввиду растущей неустойчивости режимов в Пакистане и Саудовской Аравии.

И в этом случае, на первый взгляд, ядерное разоружение США, РФ и других великих держав сообразно ст. VI ДНЯО едва ли

повлияло бы на иранскую программу в ее вызывающих подозрение аспектах.

Диалектическая взаимосвязь. Но при более глубоком анализе нужно признать, что позитивная связь разоружения и нераспространения все же имела место и сохраняется, но не прямолинейная, а гораздо более сложная и тонкая.

Во-первых, речь идет об общей атмосфере восприятия международной безопасности, в которой те или иные государства определяют свое отношение к ядерному оружию, какими бы конкретными и индивидуальными факторами это отношение ни диктовалось в каждый данный момент.

Едва ли можно считать случайным совпадением, что в период 1987–1999 гг. интенсивные переговоры по ядерному разоружению и реальные сокращения ЯО (договоры по РСМД, СНВ-1, СНВ-2, рамочный Договор СНВ-3, Соглашения о разграничении систем ПРО, ДВЗЯИ, односторонние сокращения тактических ядерных вооружений США и СССР/РФ) происходили параллельно с укреплением ДНЯО. В Договор в 90-е годы вступили порядка 40 новых стран, в том числе две ядерные державы: Франция и КНР. Договор получил бессрочное продление в 1995 г., был разработан Дополнительный протокол МАГАТЭ в 1997 г. Четыре государства отказались от военных ядерных программ и от ядерного оружия или были лишены их применением силы извне (Бразилия, Аргентина, ЮАР, Ирак). Три государства, имевшие на своей территории ЯО в результате распада СССР, после двухлетних переговоров вступили в ДНЯО в качестве неядерных государств (Украина, Белоруссия, Казахстан).

Скорее всего, если бы великие державы последовательно вели политику на свертывание ядерных арсеналов и снижение роли ядерного оружия в обеспечении национальной и международной безопасности, на упрочение всемирного «табу» на любое применение ЯО прямо или в виде угрозы – то, соответственно, падало бы значение ядерного оружия в мире как символа статуса, могущества, престижа. Параллельно снижалась бы популярность ЯО во внутривнутриполитической жизни многих стран (как, скажем, происходит с PR-привлекательностью биологического и химического оружия).

Точно так же очевидно, что прямо противоположная политика великих держав и неприсоединившейся к ДНЯО тройки создавала с конца 90-х годов максимально питательную среду для роста привлекательности ЯО в глазах правительств и общественного мнения растущего числа стран.

Во-вторых, поддержание весьма высоких уровней ядерных сил, их совершенствование и, в отдельных случаях, наращивание великими державами все еще в значительной степени базируется на стратегии взаимного ядерного сдерживания. Эта стратегия остается руководящим принципом военной политики. В то же время эта закрепленная в стратегических взаимоотношениях ситуация враждебного противостояния (при которой тысячи ядерных боеголовок имеют запланированные цели на территории друг друга, и ракеты поддерживаются в минутной готовности к запуску) ставит жесткие ограничения для более глубокого конструктивного взаимодействия великих держав. Трудности в переговорах по ядерному разоружению усугубляют взаимное недоверие и подозрительность политических элит великих держав, обостряет различия их взглядов на мировые проблемы.

Это уже более непосредственно относится к нераспространению, в частности, таким его аспектам, как санкции против третьих стран, выработка единой позиции на переговорах с ними («пятерка» с КНДР и «шестерка» с Ираном). Тем более это относится к возможности совместных военных операций в рамках ИБОР, а также против стран, нарушающих соглашения о гарантиях МАГАТЭ или намеревающихся необоснованно выйти из ДНЯО. Не меньше затрудняется создание общей системы предупреждения о ракетных запусках и совместной системы противоракетной обороны (о чем РФ и США, в принципе, договорились в 1998 и 2002 гг. соответственно и что периодически подтверждается в их совместных документах).

Но есть ряд направлений более прямой взаимосвязи ядерного разоружения и нераспространения. В первую очередь, это относится к ДВЗЯИ, подписанному в 1996 г., но так и не вступившему в силу, и ДЗПРМ, переговоры по которому на КР в Женеве зашли в глубокий тупик. Реализация указанных важнейших мер ядерного разоружения и присоединение к ним всех участников ДНЯО и тройки «аутсайдеров» под воздействием великих держав – автоматически

поставили бы дополнительные преграды на пути ядерного распространения. Если бы США не вышли из Договора по ПРО в 2002 г. и разблокировали ДВЗЯИ и ДЗПРМ, то на пути к обретению ядерного оружия Северной Кореей (а в перспективе – Ираном) пришлось бы преодолеть не один, а три «барьера» (ДНЯО, ДЗПРМ, ДВЗЯИ). Это было бы намного труднее и встретило бы гораздо более объединенное и жесткое противодействие великих держав, СБ ООН и мирового сообщества в целом.

Невыполнение обязательств по ст. VI стало яблоком раздора между великими державами и многими неядерными, вполне законопослушными государствами – членами ДНЯО. Последние рассматривают это как нарушение взаимопонимания при бессрочном продлении Договора в 1995 г. и при согласовании «13 пунктов» ядерного разоружения на Обзорной конференции ДНЯО 2000 г. Эта глубокая разобщенность проявилась в провале Обзорной конференции 2005 г. Сложившаяся ситуация лишает великие державы сильной политической позиции для продвижения целого комплекса мер укрепления режима нераспространения.

Речь идет об универсализации Дополнительного протокола 1997 г., более строгих процедурах и условиях выхода из ДНЯО по ст. X.1, ужесточении норм и условий экспортного контроля через ГЯП, свертывании национальных программ ЯТЦ и переходе к международным центрам топливного цикла, введении в международно-правовое поле ИБОР и пр. Все эти меры крайне трудно навязать неядерным участникам ДНЯО, которые и так несут на себе главное бремя ограничений и системы контроля по Договору, в ситуации, когда ядерные державы дают себе практически полную свободу рук в военной ядерной деятельности – как в плане ее договорно-правовых ограничений, так и в смысле ее контролируемости и транспарентности.

Еще один убедительный пример диалектики разоружения и нераспространения дали последние годы. Заключение нового Договора о СНВ в 2010 г. позволило успешно провести Вашингтонский саммит по безопасности ядерных материалов и Конференцию по рассмотрению ДНЯО в том же году. Вместе с тем неоднозначный характер нового Договора СНВ вполне соответствовал противоречивому характеру итогового документа

Конференции по ДНЯО и растущим сложностям диалога ведущих держав с Ираном и КНДР в 2011 г.

Еще одним очевидным следствием ядерной политики великих держав, стимулирующим распространение, можно с полным основанием считать отсутствие до сих пор согласованных и принятых негативных гарантий безопасности неядерным странам ДНЯО со стороны официальных ядерных держав. Такие гарантии существуют только в виде весьма двусмысленных отдельных заявлений представителей государств – постоянных членов СБ ООН в 1995 г., которые вслед за Россией сделали США, а затем Великобритания, Франция и Китай.

В этих заявлениях продекларировано, что они не применят свое ядерное оружие против любого государства – участника ДНЯО, кроме как в случае вооруженного нападения такого государства, связанного союзным соглашением с государством, обладающим ядерным оружием, на них, их территорию, вооруженные силы или союзников, а также в случае совместных действий против них такого государства, с государством, обладающим ядерным оружием, в осуществлении или поддержке вторжения или вооруженного нападения.

Совет Безопасности ООН, суммировав эти заявления, принял в 1995 г. соответствующую резолюцию 984, которая всего лишь продублировала аналогичную, менее развернутую резолюцию 255 1968 г., и вообще не содержит прямых гарантий безопасности для неядерных государств даже в таком виде, как они сформулированы в заявлениях постоянных членов СБ ООН. Появившиеся до Женевской конференции по разоружению 1995 г. предложения о заключении Конвенции, юридически закрепляющей полномасштабные гарантии безопасности неядерным государствам – членам ДНЯО, не получили своего развития.

Совершенно очевидно, что безоговорочные обязательства неприменения ЯО первыми против государств – членов ДНЯО предполагали бы существенное снижение политической, а возможно, и военно-стратегической роли ядерного оружия во внешней политике великих держав. Это явно идет вразрез с их нынешним курсом и военными программами.

В таких условиях у неядерных государств, не имеющих полновесных договоров безопасности с ядерными державами и

расположенных в нестабильных регионах, возникают вполне объяснимые стимулы для создания ядерного потенциала в качестве опоры на собственные силы в обеспечении национальной безопасности. Это в полной мере относится к Израилю, ЮАР, Индии, Пакистану, КНДР, а в будущем может послужить стимулом для Ирана и других пороговых стран.

Иными словами, взаимосвязь ядерного разоружения и нераспространения, в частности, на примере истории вопросов КНДР и Ирана, можно сформулировать следующим образом.

Во-первых, выполнение обязательств по ядерному разоружению по ст. VI, само по себе не гарантирует от ядерного распространения, ввиду многообразия и сложности мотивов последнего.

Во-вторых, для этого требуются многочисленные дополнительные меры по укреплению и развитию ДНЯО, его норм и механизмов.

В-третьих, невыполнение обязательств ядерных держав по ст. VI практически гарантирует дальнейшее ядерное распространение и крайне затрудняет шаги по укреплению режима и системы нераспространения.

В-четвертых, в итоге остается лишь силовой путь решения проблем, причем зачастую вне международно-правового поля. Как показал опыт войны в Ираке 2003 г., такое «лекарство» может оказаться хуже, чем «болезнь», и приведет к прямо противоположным последствиям, в том числе в плане ядерного нераспространения.

Разоружение как цель и как процесс. Ядерное разоружение как цель и конечное состояние, действительно, весьма трудно представить себе в современном мире. И речь идет не только о военно-стратегических, технических и экономических аспектах этого вопроса. В большей степени, эта грандиозная проблема имеет политическую природу. В самом деле, ликвидация ядерного оружия и упразднение доктрин ядерного сдерживания не должны предоставить государствам свободу рук для разработки и применения обычных вооружений, других видов ОМУ и вооружений на новых физических принципах.

Значит, финальное ядерное разоружение предполагает почти всеобщее и полное разоружение. А это, в свою очередь,

подразумевает фундаментальную реорганизацию международных отношений и способов разрешения споров и конфликтов по сравнению с системой, существовавшей на протяжении известной нам истории человечества.

Очевидно, что такая перестройка – дело многих десятилетий. Но помимо всего прочего, мощный стимул к ней создают процессы глобализации и растущей взаимозависимости мира, проблемы климата, энергетики, демографии и многие иные тенденции и угрозы XXI в. Ядерное разоружение – лишь один из аспектов этого сложнейшего исторического процесса и является не столько его целью, сколько предпосылкой.

Тем не менее, будучи весьма отдаленным в качестве конечного состояния, ядерное разоружение уже сейчас вполне возможно как процесс, ведущий к более безопасному миру и постепенно конструктивно меняющий основы существующего миропорядка. Более того, целый комплекс шагов в этой сфере жизненно необходим и неотложен для укрепления текущей безопасности ядерных и неядерных держав, упрочения режима и системы ядерного нераспространения в мире.

ВЫВОДЫ

1. Несмотря на уникальный по охвату субъектов характер ДНЯО, в первом десятилетии XXI в. перспективы нераспространения внушают мировой общественности и политикам большинства государств растущую тревогу. Можно с достаточными основаниями утверждать, что следующий этап распространения, если он наберет инерцию, не просто повлечет экспоненциальный рост угрозы применения ядерного оружия, но, в силу слияния многочисленных факторов риска, сделает использование ЯО в обозримой перспективе практически неизбежным.

Заметно улучшить ситуацию, создать условия и стимулы для укрепления режима нераспространения может прогресс на пути дальнейшего сокращения и ограничения вооружений.

2. Цели перекрытия каналов распространения служит повышение эффективности гарантий МАГАТЭ, совершенствование системы экспортного контроля, жесткая формализация и повышение политической значимости процедуры выхода из ДНЯО, введение в силу и заключение ряда многосторонних договоров, призванных стать «барьерами» против нарушения Договора или выхода из него.

Это предполагает качественно более высокий уровень сотрудничества пяти ядерных держав и их последовательное продвижение в выполнении обязательств по ст. VI ДНЯО о ядерном разоружении. В конкретном плане можно рассматривать решение ряда задач: воплощение в жизнь нового Договора о СНВ; начало переговоров о дальнейшем сокращении ядерных вооружений двух ведущих держав с учетом сопутствующих проблем (высокоточные обычные средства большой дальности, частично-орбитальные ракетно-космические системы, до-стратегические ядерные средства и пр.); переговоры о сотрудничестве в создании систем ПРО России и США/НАТО; предоставление «ядерной пятеркой» (или поначалу хотя бы «четверкой») своих предприятий ЯТЦ (в первую очередь, заводов по обогащению урана) под контроль МАГАТЭ, что могло бы ускорить и переговоры по ДЗПРМ и универсализацию

Дополнительного протокола от 1997 г.; начало переговоров о Кодексе деятельности в космическом пространстве, а затем о договорах по предотвращению гонки космических вооружений; организация консультаций по многостороннему ядерному диалогу с целью включения Великобритании, Франции и Китая в систему ограничений СНВ, принятия ряда мер контроля и доверия.

3. За время существования МАГАТЭ произошел гигантский скачок в развитии системы гарантий Агентства. Однако продолжающаяся эрозия системы нераспространения настоятельно требует принятия дополнительных мер по укреплению этой системы.

Наиболее важной и неотложной задачей является присоединение к Дополнительному протоколу о гарантиях 1997 г. всех государств, имеющих как значительную, так и менее значительную ядерную деятельность. Международному атомному агентству следует активно внедрять в практику, так называемые интегрированные гарантии, а также активно продвигать идею образования многосторонних центров ядерного топливного цикла под гарантиями МАГАТЭ.

Привлекательность российской инициативы по ЯТЦ для многих стран может значительно усилиться, если наряду с обогащением Россия включит в инициативу также услуги по производству свежего топлива и обращению с ОЯТ.

Следует активно продолжать меры по переводу исследовательских реакторов на использование менее обогащенного урана и возвращение высокообогащенного свежего урана и отработавшего топлива в страны, первоначально поставившие такие реакторы.

Многолетний и в целом продуктивный опыт гарантийной деятельности МАГАТЭ позволяет сделать вывод о возможности использования его для решения более широких задач, связанных не только с предотвращением распространения ядерного оружия, но также с прекращением производства оружейных ядерных материалов и вооружений и, возможно, с далеко идущими мерами по продвижению к миру, свободному от ядерного оружия.

Необходимо перевести в практическую плоскость рассмотрение вопроса о существенном увеличении бюджета на гарантии с тем, чтобы позволить Агентству получить в свое

распоряжение первоклассное аналитическое оборудование и необходимые технические возможности для независимого качественного выполнения своих гарантийных обязанностей. Агентство должно также иметь собственную научно-исследовательскую базу для НИОКР в области гарантий, не быть в зависимости от держателей технологий и иметь возможность проводить дистанционный мониторинг.

4. В серьезную проблему для поддержания режима нераспространения превратилось право выхода из ДНЯО. Решению этой проблемы будет содействовать совершенствование гарантий МАГАТЭ и универсализация Дополнительного протокола 1997 г.

Заявление государства о предстоящем выходе из ДНЯО должно стать поводом для интенсивных проверок со стороны МАГАТЭ и созыва внеочередной конференции стран – участников ДНЯО для рассмотрения мотивировки выхода из Договора. В случае признания несоответствия этой мотивировки ст. X.1 и (или) невозможности решить проблему без выхода из Договора следует незамедлительно передать вопрос на рассмотрение СБ ООН в рамках гл. VII ст. 41 Устава ООН.

Противодействие проверкам МАГАТЭ и несоблюдение сроков уведомления о выходе должно стать предметом решения СБ ООН о санкциях.

Все материалы и технологии, имевшиеся в данной стране на момент выхода из ДНЯО должны использоваться только в мирных целях и оставаться под гарантиями МАГАТЭ. Все технологии и материалы двойного назначения, приобретенные извне или самостоятельно и созданные в бытность государства членом Договора, подлежат немедленному замораживанию и последующему демонтажу или возврату поставщикам под контролем МАГАТЭ. Отказ выполнить два последних условия должен повлечь решение СБ ООН о санкциях в рамках гл. VII, ст. 42 Устава ООН, вплоть до применения военной силы.

5. Высокий уровень риска для режима ядерного нераспространения обусловлен распространением технологий производства делящихся ядерных материалов. Широкое развитие ядерной энергетики наряду с обеспечением предотвращения распространения чувствительных ядерных технологий через

топливный цикл станет возможным при выполнении ряда основных условий.

Страны – участники ДНЯО должны прийти к пониманию необходимости отказа от строительства новых национальных обогатительных предприятий, в том числе небольшой мощности. Страны, имеющие технологию обогащения, должны совместно действовать в направлении полного перехода на МЦОУ в долгосрочной перспективе.

Следует начать процесс постепенной интернационализации услуг существующих центров ЯТЦ, желательно, под эгидой МАГАТЭ. Должны быть направлены усилия как на укрепление уже существующего рынка ядерных услуг за счет заключения долгосрочных контрактов и их большей транспарентности, так и на предоставление гарантированных будущих услуг ЯТЦ без всякой дискриминации государствам ДНЯО, отказавшимся от развития собственных технологий обогащения урана и переработки ОЯТ.

Необходимо разработать, помимо ценовых стимулов, комплексную систему технологических и коммерческих мер поощрения стран, отказавшихся от ЯТЦ. Страны-новички должны получать помощь в развитии своей ядерной энергетики со стороны стран поставщиков ядерных технологий исключительно после присоединения к Дополнительному протоколу 1997 г.

Перспективный переход на МЦОУ под эгидой МАГАТЭ будет сопровождаться распространением Дополнительного протокола 1997 г. на атомную гражданскую промышленность и инфраструктуру ядерных держав, а при заключении ДЗПРМ – на все их предприятия по обогащению урана и переработке ОЯТ.

6. Для целей укрепления режима нераспространения необходимо совершенствование всего комплекса институтов нераспространения. Важным представляется повышение эффективности коллективных действий по линии СБ ООН в области принуждения к нераспространению. Успех выполнения этой задачи в огромной степени будет зависеть от сближения интересов трех великих держав – Китая, России и США.

Представляется необходимым заблаговременно обозначить набор мер и алгоритм контрраспространенческих действий с тем, чтобы у потенциальных нарушителей не возникла иллюзия безнаказанности, провоцирующая их на авантюристические

действия. Особенно важно условиться о своевременных действиях в отношении государств, которые рассчитывают безнаказанно выйти из ДНЯО, находясь в состоянии нарушения его положений. Представляется уместным конкретизировать международную ответственность, которую государство несет за такие нарушения.

Следует поддержать инициативу Международной комиссии по ядерному нераспространению и разоружению, которая выступила с призывом к Совету Безопасности ООН сформулировать ясное предупреждение, что выход из ДНЯО будет им квалифицироваться как угроза международному миру и безопасности и предусматривать наказание, предусмотренное гл. VII Устава ООН. Такое заблаговременное предупреждение могло бы стать существенным фактором эффективного сдерживания процесса распространения.

Конкретной мерой в этом же направлении могло бы стать принятие рамочной резолюции СБ ООН (в развитие резолюции 1887), которая содержала бы конкретные положения, касающиеся энергичного реагирования международного сообщества на действия государств, систематически нарушающих правила режима ДНЯО и не выполняющих предписаний Совета Безопасности ООН.

Военно-штабной Комитет мог бы стать полезным механизмом координации как между постоянными членами СБ ООН, так и другими членами Совета и ООН в целом в области осуществления принудительных мер, в том числе в интересах ДНЯО.

Соответственно, мандат ВШК следует расширить, добавив функции, связанные с разработкой мер жесткого принуждения к соблюдению требований нераспространения.

7. Ядерное сдерживание, ставшее анахронизмом, продолжает быть направлено на предотвращение несуществующих более угроз – преднамеренное массированное нападение великих держав или их союзов друг на друга. Но оно не сдерживает реальные вызовы и угрозы нового времени: международный терроризм, распространение ОМУ и его носителей, этнические и религиозные конфликты, противоречия из-за дефицита энергоресурсов и пресной воды, не говоря уже о проблемах климата, экологии, незаконной миграции, эпидемий, трансграничной преступности и т.п.

Сохранение ядерного сдерживания в отношениях великих держав, дает постоянный импульс распространению ядерного оружия и сохраняет условия для получения доступа к нему со

стороны террористов. Кроме того, отношения взаимного ядерного сдерживания препятствуют эффективному сотрудничеству великих держав в борьбе с этой опасностью.

По логике вещей ядерное сдерживание в век многополярности и глобализации неотвратимо порождает дальнейшее ядерное распространение и делает неизбежным, рано или поздно, преднамеренное или случайное применение ядерного оружия (или взрывного устройства) государствами или террористами.

Еще одним очевидным следствием ядерной политики великих держав, стимулирующим распространение, является отсутствие до сих пор согласованных и принятых негативных гарантий безопасности неядерным странам ДНЯО со стороны официальных ядерных держав.

8. Возврат к идее ядерного разоружения как конечной, пусть и отдаленной цели политики ведущих держав, придает целенаправленность таким рациональным и перспективным мерам как новый Договор о СНВ и последующее более глубокое сокращение ядерных вооружений. Открывается путь к реализации ДВЗЯИ и ДЗПРМ, как важнейших соглашений на стыке ядерного разоружения и нераспространения. Становится реальным будущее подключение к процессу третьих ядерных держав и «стран-аутсайдеров» (Индии, Пакистана, Израиля). Получает мощный импульс курс на упрочение ДНЯО и его режимов, решение ядерных вопросов КНДР и Ирана, на интернационализацию ядерного топливного цикла, обеспечение высоких мировых стандартов сохранности ядерных материалов.

Не менее важно, что только в контексте этой политики, и никак иначе, Россия (и другие страны) получают возможность достичь приемлемого для себя решения иных военно-политических проблем: остановки расширения НАТО на восток, ограничения стратегических систем ПРО и высокоточных обычных вооружений, предотвращения гонки космических вооружений и т.п.

9. Можно утверждать о наличии, как в прошлом, так и в настоящем, взаимосвязи разоружения и нераспространения. Именно позитивная динамика процесса сокращения и ограничения вооружений, перспектива его развития вплоть до полного разоружения, создает благоприятную атмосферу для того, чтобы

государства не совершали свой выбор в пользу создания военного ядерного потенциала в целях обеспечения безопасности.

Поддержание весьма высоких уровней ядерных сил, их совершенствование, базирующееся на стратегии взаимного ядерного сдерживания, закрепляет отношения подозрительности, недоверия с элементами враждебности и ставит жесткие ограничения для конструктивного взаимодействия великих держав. Это имеет самое непосредственное отношение к нераспространению, в частности, таким его аспектам, как согласование и принятие санкций против третьих стран, выработка позиций на переговорах с ними.

Реализация таких важных договоренностей, как ДВЗЯИ и ДЗПРМ, присоединение к ним всех стран, обладающих ядерным оружием и участников ДНЯО, создало бы дополнительную мощную преграду на пути распространения. В этом контексте просматривается самая непосредственная взаимосвязь процесса ядерного разоружения и нераспространения.

Невыполнение обязательств ядерных держав по ст. VI ДНЯО лишает великие державы сильной политической позиции для продвижения целого комплекса мер укрепления режима нераспространения. В этом контексте взаимосвязь ядерного разоружения и нераспространения выглядит следующим образом: выполнение обязательств по ядерному разоружению по ст. VI само по себе не гарантирует от ядерного распространения, ввиду многообразия и сложности мотивов последнего, однако невыполнение обязательств ядерными державами по этой статье практически гарантирует дальнейшее ядерное распространение и крайне затрудняет шаги по укреплению режима и системы нераспространения.

Расширение «переговорного поля» по ограничению и сокращению вооружений, переход к процессу реального поэтапного ядерного разоружения создадут мощные дополнительные стимулы и необходимую атмосферу для уверенного укрепления режима нераспространения.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Принятые сокращения

АЭС	атомная электростанция
ББМ	боевые бронированные машины
БР	баллистическая ракета
ВКО	воздушно-космическая оборона
ВОУ	высокообогащенный уран
ВШК	Военно-штабной комитет (ООН)
ГД	газовая диффузия
ГИБАЯТ	Глобальная инициатива по борьбе против актов ядерного терроризма
ГЦ	газовая центрифуга
ГЯП	Группа ядерных поставщиков
ДНЯО	Договор о нераспространении ядерного оружия
ДВЗЯИ	Договора по всеобъемлющему запрещению ядерных испытаний
ДЗПРМ	Договор о запрещении производства расщепляющихся материалов в военных целях
ЕРР	единица разделительной работы
ИБОР	инициатива по безопасности в борьбе с распространением
ИМЭМО РАН	Институт мировой экономики и международных отношений Российской академии наук
ИНПРО	Международный проект по инновационным ядерным реакторам и топливным циклам
ИЯП	иранская ядерная программа
КР	Конференция по разоружению в Женеве
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МЦОУ	Международный центр по обогащению урана

НОУ	низкообогащенный уран
НАТО	Организация Североатлантического договора
ОВД	Организация Варшавского договора
ОМУ	оружие массового уничтожения
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЯТ	отработанное (облученное) ядерное топливо
ПРО	противоракетная оборона
РСМД	Договор между СССР и США о ликвидации их ракет средней и меньшей дальности (1987 г.)
СНВ	стратегические наступательные вооружения
СНВ-1	Договор между СССР и США о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (1991 г.)
СНВ-2	Договор между РФ и США о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений 1993 г.
СНП	стратегические наступательные потенциалы
СУ	Совет управляющих (МАГАТЭ)
ТВС	тепловыделяющие сборки для реакторов
ТИР	Тегеранский исследовательский реактор
ЯМ	ядерный материал
ЯО	ядерное оружие
ЯТЦ	ядерный топливный цикл
EASI	Euro-Atlantic Security Initiative
GNEP	Global Nuclear Energy Project
КЕДО	Korean Peninsula Energy Development Organization
NSP	Nuclear Security Project
NTI	Nuclear Threat Initiative