

АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ

НОВЫЕ РОЛИ СИСТЕМЫ ГАРАНТИЙ МАГАТЭ

ПИТ ДЕ КЛЕРК

Когда в апреле 2000 г. в Нью-Йорке соберутся делегации государств — участников Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), они будут заниматься оценкой важного элемента международной ядерной безопасности. Государства будут участвовать в 6-й Конференции по рассмотрению действия ДНЯО, цель которого — остановить дальнейшее распространение ядерного оружия, поощрять усилия в духе доброй воли по его окончательной ликвидации и сохранить за государствами-участниками право осуществлять сотрудничество в мирном использовании ядерной технологии. С момента открытия Договора для подписания в 1968 г. к нему присоединилось в общей сложности 187 государств (см. вставку на стр. 12).

В повестку дня, среди других, включен вопрос о системе международных гарантий МАГАТЭ, которую правительства считают центральным компонентом глобального режима нераспространения. За прошедшее десятилетие государства — члены МАГАТЭ придали новый вид системе гарантий, имеющей 40-летнюю историю, особенно в отношении укрепления потенциала Агентства по проверке объявленного ядерного материала и обнаружению каких-либо *незаявленных* ядерных материалов и ядерной деятельности. В то же время в дополнение к обязанностям МАГАТЭ по проверке в области нераспространения государства совместно с

Агентством ведут работу по закладке фундамента для потенциальной будущей роли: международной проверке мер, связанных с контролем за ядерным оружием.

Как эволюционируют эти роли с приближением нового столетия? И, что не менее важно, почему государства готовы принять более широкие международные гарантии, включая более детальные инспекции на местах, для своих ядерных программ?

Тенденции и развитие гарантий. У обязанностей МАГАТЭ по применению гарантий к мирному использованию атома такой же возраст, что и у самой организации. Мандат Агентства по Уставу — в соответствии с первоначальной концепцией “Атомы для мира” — состоит в том, чтобы стремиться к достижению более широкого использования атомной энергии для поддержания мира, здоровья и благосостояния во всем мире и в то же время по мере возможности обеспечивать, чтобы помощь МАГАТЭ не была использована таким образом, чтобы способствовать какой-либо военной цели.

Подобно самому режиму ядерного нераспространения, система гарантий МАГАТЭ в своем развитии проходила ряд этапов.

Базовые концепции, лежащие в основе гарантий, были сформулированы в 60-е гг. Первая инспекция по применению гарантий МАГАТЭ состоялась в 1962 г. (в Норвегии). В дальнейшем число инспекций и типов инспектируемых установок постепенно росло по мере принятия

государствами более детальной, хотя и ограниченной системы гарантий, охватывающих ядерный материал, оборудование и установки.

Но качественный прорыв произошел в 1970 г. со вступлением в силу Договора о нераспространении. Договор требует от государств-участников, не обладающих ядерным оружием, заключения с МАГАТЭ соглашений о всеобъемлющих гарантиях, применяемых ко всему ядерному материалу в государстве во всей его мирной ядерной деятельности. Каждое из государств, обладающих ядерным оружием, которые все являются участниками Договора, имеет действующее соглашение о гарантиях иной категории.

По состоянию на конец 1999 г. МАГАТЭ имело 223 действующих соглашения о гарантиях со 139 государствами. Почти все эти государства являются участниками Договора о нераспространении, хотя необходимо заметить, что не все участники Договора ввели в действие такие соглашения с МАГАТЭ о гарантиях (до сих пор этого не сделали 52 государства).

В течение прошедшего десятилетия были также разработаны новые меры гарантий и расширилось их принятие государствами. С 1997 г. около 50 государств — все, кроме одного, участники Договора — предоставили МАГАТЭ более широкие

Г-н де Клерк — директор Бюро внешних сношений и координации политики МАГАТЭ.

права инспекций в отношении своих ядерных программ путем заключения Дополнительных протоколов к соглашениям о гарантиях.

Факторы, способствовавшие изменениям. В 90-е гг. целый ряд событий привел к изменению общей картины ядерного нераспространения. К ним относятся действия двух участников Договора о нераспространении — Ирака и Корейской Народно-Демократической Республики (КНДР), которые бросили открытый вызов режиму, установленному Договором. В Ираке были обнаружены тайные действующие ядерные программы в нарушение его обязательств по Договору, а КНДР препятствовала усилиям МАГАТЭ по проверке соблюдения ею обязательств по соглашению о гарантиях в связи с ДНЯО, и препятствия чинятся до сих пор.

Особенно раскрытие тайной ядерной программы Ирака ясно показало, что необходима перестройка системы международных гарантий. Значительная часть прошлого десятилетия потребовалась государствам для изучения через посредство МАГАТЭ различных аспектов действующей системы, выявления дефектов и разработки усовершенствований. При этом следовало проявлять осторожность, поскольку права и обязанности инспекторов МАГАТЭ по эффективному выполнению их работы продолжают оставаться проблемой, затрагивающей чувствительные моменты, например национальный суверенитет.

К счастью, начиная с 70-х гг. концепция интрузивности международных инспекций получила более широкое признание у государств. Движение в этом направлении началось в двусторонней сфере, что нашло отражение в договоренностях о проверке в ряде соглашений о контроле над вооружениями между

Соединенными Штатами и бывшим СССР.

Несколько лет спустя, в 90-е гг., по мере отмирания идеологии “холодной войны” и прихода разной степени открытости на смену традиционному противостоянию Восток — Запад был заключен целый ряд договоров, существенным положением которых стало проведение инспекций на местах. На глобальном уровне главными примерами этого являются Конвенция о запрещении химического оружия и Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. На региональном уровне соответствующие черты видны в положениях о зонах, свободных от ядерного оружия, и в ряде договоров, таких как Договор об “открытом небе” и Договор об обычных вооруженных силах в Европе, где предусмотрены интрузивные инспекции на объявленные военные и другие площадки участников.

В 1995 г. на Конференции по рассмотрению и продлению действия Договора о нераспространении государства вновь сигнализировали о своей готовности к принятию более эффективных гарантий МАГАТЭ. В принятом Конференцией решении о Принципах и целях подчеркивается, что “необходимо регулярно производить оценку и обзор гарантий МАГАТЭ” и что “необходимо поддерживать и осуществлять решения, принятые его Советом управляющих, которые направлены на дальнейшее повышение эффективности гарантий Агентства, и укреплять потенциал Агентства по выявлению необъявленной ядерной деятельности”.

Это заявление имеет поучительную предысторию. Хотя гарантии по Договору о нераспространении носят “всеобъемлющий” характер, на практике полномочия Агентства в соответствии с соглашениями о гарантиях этого типа ограничен-

ны. Их ограниченность проявилась драматическим образом в 1991 г. в Ираке, который нарушил свои обязательства по соглашению о гарантиях с МАГАТЭ в соответствии с Договором.

Соглашения о гарантиях в связи с Договором о нераспространении касаются главным образом ядерного материала, объявленного государством. По этим соглашениям государство берет на себя обязательство объявлять обо всем ядерном материале во всей мирной ядерной деятельности в заявлении Агентству, и Агентство имеет право и обязанность обеспечить уверенность, что гарантии применяются ко всем таким материалам. Иными словами, Агентство имеет право — и обязанность — удостовериться, что первоначальное заявление не только правильное, но и полное.

Однако процедуры для проверки полноты вообще не были разработаны. Кроме того, по пониманию государств, молчаливо признаваемому Агентством, всегда считалось, что Агентство не должно вести поиск по стране в целях выяснения полноты заявления государства. На практике это означает, что с момента начала применения гарантий Агентство отслеживает заявленный материал и подтверждает его постоянное пребывание в мирной ядерной деятельности. В исключительных обстоятельствах, особенно когда информация, представленная государством, недостаточна для выполнения Агентством своих обязанностей по соглашению, Агентство имеет право назначить специальную инспекцию, но только после консультации с данным государством.

Меры укрепления гарантий. В совокупности результаты усилий по повышению эффективности и укреплению действенности гарантий выразились в принятии двух решений.

Во-первых, был разработан комплекс укрепляющих гарантии мер в рамках существующих правовых полномочий, предоставляемых соглашениями о гарантиях в связи с Договором о нераспространении (INFCIRC/153), который был одобрен Советом управляющих МАГАТЭ в 1995 г. Этот первый комплекс мер укрепления гарантий направлен на повышение потенциала Агентства по проверке объявленной ядерной деятельности.

Второе решение предусматривает предоставление Агентству дополнительных правовых полномочий, с которыми государства соглашаются путем заключения с МАГАТЭ юридического документа, названного "Дополнительный протокол". Типовой дополнительный протокол (опубликован как INFCIRC/540) утвержден Советом управляющих в мае 1997 г. Протокол включает второй комплекс мер укрепления гарантий. Эти меры направлены на повышение потенциала Агентства по обнаружению незадекларированной ядерной деятельности.

Типовой протокол содержит три важных элемента (*более подробную информацию см. в соответствующей статье на стр. 14*).

■ Государства соглашаются предоставлять Агентству больше информации посредством расширенного заявления о своей ядерной программе. Расширенное заявление охватывает широкий диапазон сведений, выходящих далеко за пределы информации о ядерном материале и установках, содержащих такой материал. Например, должны быть указаны все здания на конкретной "площадке" с их идентификацией независимо от назначения. Это положение – результат усвоения одного из уроков иракского опыта, когда Агентство имело лишь информацию о некоторых зданиях на площадке Тувайта, а именно о тех зданиях, где размещался ядерный материал под гарантиями.

■ Государства предоставляют Агентству и его инспекторам более широкие права доступа. Права доступа инспекторов по гарантиям в соглашениях в связи с Договором о нераспространении ограничены. При обычных инспекциях они ограничены ключевыми точками измерений на заявленных установках. Дополнительный протокол предоставляет дополнительные права доступа для Агентства и его инспекторов. Например, доступ возможен в любое место на "площадке", или в рудники, или в связанные с ядерной деятельностью места нахождения, где нет никакого ядерного материала, такие как места нахождения, где проводятся НИОКР или осуществляется промышленная деятельность, с целью обеспечения уверенности в отсутствии незадекларированного ядерного материала и деятельности. Разрешен отбор проб окружающей среды либо в конкретном месте нахождения, либо, при определенных условиях, на обширной территории.

Эти виды деятельности будут иметь важнейшее значение для разрешения вопросов относительно правильности и полноты информации, представленной в расширенном заявлении государства, или для устранения несоответствий в этой информации.

■ Государства соглашаются с определенными улучшенными и упрощенными административными процедурами, критически значимыми для эффективного осуществления гарантий, связанными, например, с порядком назначения инспекторов, обеспечением их многократными въездными визами сроком, по крайней мере, на год или с использованием систем связи между инспектируемыми площадками и Центральными учреждениями МАГАТЭ.

В целом эти меры существенно укрепляют международную систему гарантий. Важно отметить, что согласие государства на

осуществление этих мер уравновешивается ответственностью и ограничениями, налагаемыми на инспекторат МАГАТЭ, которые скрупулезно оговариваются для защиты интересов государств. Положения о дополнительном доступе не будут, например, применяться механистически или систематически, и МАГАТЭ будет направлять государству отчеты о такой деятельности с выводами о ее результатах. Для чувствительных установок и мест нахождения предусмотрен доступ, регулируемый государством. Соответствующим образом также обеспечивается защита находящейся в частной собственности и коммерчески чувствительной информации.

На сегодняшний день Совет управляющих МАГАТЭ утвердил 46 дополнительных протоколов: 41 с не обладающими ядерным оружием государствами – участниками Договора о нераспространении, по одному с каждым из четырех государств, объявленных как обладающие ядерным оружием (Китаем, Соединенным Королевством, Соединенными Штатами и Францией), и один с Кубой – первый с государством, не являющимся участником Договора о нераспространении.

Это число скорее всего увеличится перед созывом Конференции по рассмотрению действия Договора в апреле 2000 г. Однако цель МАГАТЭ – заключить до Конференции Дополнительные протоколы со всеми государствами, имеющими ядерные установки, по-видимому, не будет достигнута. Даже и в этом случае почти 80% всех ядерных установок в мире размещены в государствах, уже заключивших Дополнительные протоколы с МАГАТЭ.

Международное сообщество теперь задается вопросом, составляет ли достигнутый до сих пор прогресс "критическую массу", достаточную для следующего шага. Этот шаг превратит

МАГАТЭ И ДОГОВОР О НЕРАСПРОСТРАНЕНИИ

Подписанный в 1968 г. и вступивший в силу в 1970 г. Договор о нераспространении был провозглашен как одно из самых крупных достижений в истории многостороннего контроля за вооружениями. Его главные цели состоят в том, чтобы остановить дальнейшее распространение ядерного оружия; обеспечить безопасность государств, не обладающих ядерным оружием, которые отказались от ядерного варианта вооружений; создать благоприятный климат для развития сотрудничества в области мирного использования ядерной энергии; и поощрять проведение в духе доброй воли переговоров по контролю над вооружениями, которые в конце концов привели бы к ликвидации ядерного оружия. Хотя мнения государств о том, в какой мере удалось достичь этих целей Договора, расходятся, преобладает точка зрения, что мир является более безопасным местом при наличии Договора о нераспространении, чем он был бы без него.

Конференция 1995 г. по рассмотрению и продлению действия Договора приняла ряд решений. В соответствии с ними Договор бессрочно продлен; согласованы Принципы и цели ядерного нераспространения и разоружения; повышена эффективность процесса рассмотрения Договора; подтверждена важность всеобщего присоединения к Договору; и ко всем государствам на Ближнем Востоке обращен призыв присоединиться к Договору и принять полномасштабные гарантии МАГАТЭ.

По состоянию на конец декабря 1999 г. участниками Договора стали 187 государств. Депозита-

риями являются правительства Российской Федерации, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов.

Роль и обязанности МАГАТЭ. В соответствии с Договором о нераспространении на МАГАТЭ возложена специфическая роль международного инспектората по гарантиям, и оно общепризнано в качестве многостороннего канала передачи технологии для мирного использования ядерной энергии. Обязанности МАГАТЭ вытекают соответственно из ст. III и IV. На практике МАГАТЭ играет роль также в связи с рядом других статей. Так, на МАГАТЭ возложены обязанности по проверке в соответствии с ст. VII (зоны, свободные от ядерного оружия) и с ст. VI (в контексте применения гарантий к экс-оружейному ядерному материалу).

В целом Договор представляет собой довольно простой документ, состоящий лишь из десяти статей, самая длинная из которых включает шесть пунктов. Детали проверки обязательств по Договору оставлены для согласования на переговорах в рамках роли и обязанностей МАГАТЭ. Заключенные в результате переговоров соглашения и дополнительные положения о применении гарантий содержат значительно больше подробностей и образуют систему проверки по Договору.

Полный текст Договора, а также последний официальный список участников доступны в разделе "Documents" на узле МАГАТЭ *WorldAtom* в Интернете: www.iaea.org. Другие узлы Интернета, связанные с областью ядерного нераспространения, см. во вставке на стр. 8.

заклучение с МАГАТЭ соглашения о всеобъемлющих гарантиях плюс Дополнительного протокола в норму по Договору о нераспространении для государств, не обладающих ядерным оружием. Агентство не брало на себя никаких обязательств на этот счет, поскольку рассмотрение таких вопросов является прерогативой самих участников Договора.

В настоящее время первоочередное внимание в усилиях МАГАТЭ сосредоточено на достижении оптимального сочетания традиционных и новых мер гарантий. Новые меры не должны просто образовать новый слой поверх прежних. Более того, по мере роста нашей уве-

ренности в отсутствии незаявленной ядерной деятельности в государстве появится больше возможностей сократить некоторые из традиционных мер. Однако эта задача не из простых. Концептуально это нелегко, поскольку традиционные меры базируются на заявленных установках и учете ядерного материала, тогда как новые меры направлены на обеспечение надежной уверенности в отсутствии незаявленных ядерных материалов и ядерной деятельности. Неясно, как наилучшим образом объединить эти два — количественный и качественный — компонента. В течение ближайших нескольких лет

вопрос о таком интегрировании будет для МАГАТЭ самой приоритетной задачей, и первым шагом в этом направлении будет подготовка руководящих принципов по формулированию выводов об отсутствии незаявленной ядерной деятельности.

Помощь государствам по гарантиям. Осуществление гарантий не является единственным видом деятельности МАГАТЭ по содействию ядерному нераспространению. В соответствии со своим мандатом и Уставом МАГАТЭ оказывает помощь государствам в переговорах о зонах, свободных от ядерного оружия, и в их создании. После 1995 г. еще одна

безъядерная зона (Бангкок) была создана, по другой (Пелиндаба) заключено соглашение и о третьей (Центральная Азия) ведутся переговоры. Роль Агентства при этом заключается в обеспечении включения в эти договоры адекватных положений о проверке, совместимых с обязательствами государств – участников Договора, и, если возможно, принятия более высоких обязательств.

Агентство также активно способствовало принятию международных норм по физической защите и безопасности перевозки ядерных материалов. В конце 1999 г. состоялось совещание участников Конвенции о физической защите ядерного материала для рассмотрения вопроса о необходимости ее пересмотра (см. соответствующую статью на стр. 32). Кроме того, Агентство сотрудничает с другими международными организациями в разработке новых мер борьбы с незаконным оборотом ядерных материалов и других радиоактивных источников.

Контроль за ядерным оружием. В последние годы движение к ядерному разоружению замедлилось, и при сведении баланса отмечаются как успехи, так и неудачи.

Можно занести в актив тот факт, что более 10 тыс. единиц ядерного оружия сняты с вооружения и демонтированы только в Соединенных Штатах, и плановые цифры по СНВ-1 (1600 средств доставки и 6000 боеголовок к 2001 г.) почти достигнуты. Однако Договор СНВ-2 еще не ратифицирован, а запланированный процесс переговоров по СНВ-3 остановлен.

Картина усложняется ядерными испытаниями в Индии и Пакистане, проведенными в 1998 г.

В соответствии с Принципами и целями, согласованными на Конференции 1995 г. по рассмотрению и продлению действия Договора о нераспростра-

нении, государства приняли в 1996 г. Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, хотя недавний отказ сената США его ратифицировать является серьезной неудачей.

К этому необходимо добавить, что после окончания переговоров по этому Договору Конференция по разоружению не достигла заметных результатов по другим проблемам ядерного разоружения.

Для МАГАТЭ открылись некоторые новые возможности применения своего опыта проверки в новых областях. С 1996 г. Агентство привлечено к реализации совместной инициативы с Российской Федерацией и Соединенными Штатами по рассмотрению практических мер проверки Агентством расщепляющихся материалов оружейного происхождения, объявленных этими двумя государствами как более не требуемые для военных целей. За последние три года достигнут существенный прогресс в отношении технических, правовых и финансовых проблем, связанных с этой совместной инициативой. Первоочередной задачей было убедиться в наличии технических решений, которые позволили бы Агентству делать независимые и достоверные выводы и одновременно гарантировали бы, что никакая секретная информация не могла быть получена инспекторами. В настоящее время разрабатываются прототипы систем инспекций (см. статью на стр. 36).

В более отдаленной перспективе существует возможность, что государства обратятся к МАГАТЭ с предложением о проверке других соглашений по контролю за ядерными вооружениями. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 48/75, принятая в декабре 1993 г., помимо прочего, просит МАГАТЭ оказывать, в случае необходимости, помощь Конференции по разору-

жению в рассмотрении мер контроля в отношении запрещения производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств. Хотя создавшаяся тупиковая ситуация в работе Конференции по разоружению в Женеве подчеркивает наличие трудных политических проблем, которые еще предстоит решить, приобретенная за 40 лет компетенция Агентства по применению гарантий может принести пользу при разработке методов и технологий, необходимых для проверки запрета на производство расщепляющихся материалов.

НОВЫЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ

Подводя итог, можно сказать, что государства подтвердили свое мнение о важности роли МАГАТЭ в выполнении международной повестки дня в области ядерного нераспространения и разоружения. Они подтвердили свою высокую оценку работы и обязанностей Агентства по осуществлению гарантий в соответствии с двусторонними и многосторонними обязательствами государств. Не менее важна их поддержка усилий по укреплению системы международных гарантий МАГАТЭ, в особенности посредством принятия Типового дополнительного протокола. Эти шаги способствовали дальнейшему росту доверия к компетенции и эффективности МАГАТЭ, которые всегда расценивались весьма высоко.

По мере изучения государствами того, как строить на этом фундаменте работу в других важных областях проверки ядерных вооружений, будет расширяться роль МАГАТЭ как действенного многостороннего механизма для реализации надежд человечества на безопасное и мирное развитие ядерной энергии. □