

СТАТЬ ВЫШЕ СУВЕРЕНИТЕТА ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ЯДЕРНЫМ МАТЕРИАЛОМ И КОНТРОЛЕ НАД НИМ

ЛОУРЕНС ШЕЙНМАН

Эффективный контроль над ядерным материалом принципиально важен для обеспечения достоверности и надежности режима ядерного нераспространения. В соответствии с Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) международные гарантии применяются к государствам-участникам, не обладающим ядерным оружием, в целях проверки соблюдения ими обязательств не стремиться к приобретению ядерного оружия или взрывных устройств путем получения уверенности в том, что находящиеся под гарантиями ядерная деятельность и материалы не переключаются из сферы их наменного мирного использования. При этом ответственность за контроль и защиту ядерных материалов внутри государства возлагается на национальные органы власти, что является признанием суверенности государств в качестве основы, на которой зиждется международная система.

Такое разделение ответственности между международной проверкой непереклечения, с одной стороны, и национальной ответственностью за защиту материалов – с другой, в течение долгого времени действовало вполне успешно. Но оно не обеспечило создание цельной системы в полной мере эффективного контроля за ядерным материалом.

После сентябрьских нападения на Соединенные Штаты неоднократно повторялось, что

мы живем в новом мире, характеризующемся терроризмом, аппетиты которого сдерживаются лишь имеющимися у него возможностями. Ядерные возможности относятся к числу тех, которых домогаются террористы. К этому можно еще добавить доступ к радиологическим источникам и угрозу диверсий на ядерных объектах. Такой доступ необходимо предотвратить. Вопрос заключается лишь в том, каким образом.

Для начала нам необходимо стать выше границ между суверенным государством и международной системой, в которых мы живем с самого начала ядерного века; в частности, мы должны сбалансировать традиционные требования, обусловленные суверенитетом, и справедливые требования международного сообщества – быть уверенными в том, что во всех государствах обеспечивается адекватная защита ядерного материала. Сознавая тот факт, что ядерный материал является ключевым элементом в получении доступа к ядерному оружию или взрывным устройствам, который к тому же труднее всего приобрести, а также то, что он может служить источником радиологического террора, нам нужно рассматривать проблему обращения с ядерным материалом и контроля над ним системно, всесторонне и глобально. Это означает, что мы должны думать о создании вертикали интегрированных структур контроля над

ядерным материалом – от глобального режима на одном конце до оператора ядерной установки на другом.

В целях достижения оптимальной эффективности такие структуры должны включать барьеры против несанкционированного доступа к ядерному материалу. Нам необходимо изучить, каким образом сочетать традиционный государственный суверенитет с требованиями развивающегося транснационального глобализирующегося окружения в целях максимизации эффективности имеющихся у нас средств предотвращения несанкционированного доступа к опасным материалам, будь то со стороны государств или субнациональных образований, и создания новых средств там, где это необходимо. Гарантии против переклечения, физическая защита ядерного материала, а также контроль за незаконным оборотом ядерного материала и предотвращение диверсий на ядерных установках или в местах расположения ядерного материала представляют собой элементы этой цельной системы.

МАГАТЭ подверглось острой критике за неспособность раскрыть широкомасштабную тайную ядерную программу Ирака, о которой стало известно лишь после окончания войны в Персидском заливе. В результате были предприняты усилия по существенному укреплению режима гарантий, которые были систематизированы в решении Совета управляющих МАГАТЭ в мае 1997 г., одобрявшего типовой Дополнительный протокол (INFCIRC/540) к соглашениям о гарантиях.

В позитивном плане Дополнительный протокол обеспечи-

вает МАГАТЭ важные новые возможности, включая значительно более широкий доступ к информации о всех видах деятельности государства, имеющих отношение к использованию ядерного материала, более широкий доступ инспекторов на ядерные площадки, инспекции с очень короткими сроками уведомления, передовые технологии наблюдения и отбора проб окружающей среды.

В негативном плане интенсивность присоединения к Дополнительному протоколу оказалась ниже ожидаемой и явно разочаровывающей. Является ли это результатом инерции, бюрократических рогаток, беспокойства по поводу посягательств на национальный суверенитет или каких-либо иных причин, но только 22 государства из 187 участников ДНЯО ратифицировали Дополнительный протокол и ввели его в действие (в это число не входит пока ни одно из пяти государств, обладающих ядерным оружием, которые все имеют соглашения о гарантиях с МАГАТЭ на добровольной основе в соответствии с режимом ДНЯО). Только два из этих 22 государств располагают значительными ядерными программами.

Существует ряд имеющих отношение к проверке мер, которые могут и должны быть рассмотрены и способны укрепить МАГАТЭ – первую по значимости международную организацию в области нераспространения – и тем самым внести вклад в обеспечение международной безопасности, стабильности и предсказуемости. Имеются и другие меры, относящиеся к физической защите ядерного материала, которые заслуживают тщательного рассмотрения. Далее следует моя точка зрения на то, что необходимо сделать в этих двух областях, постоянно имея в виду важность поиска большей цельности и интегрированности в вопросах обращения с ядерными материалами и контроля над ними. Сценарии радиологической опасно-

сти и диверсий здесь подробно не рассматриваются.

МЕРЫ В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ГАРАНТИЙ

В том, что касается гарантий, необходимы действия по следующим шести направлениям:

■ **Соглашения в рамках INFCIRC/153: заключение всеми участниками ДНЯО требуемых соглашений по гарантиям с МАГАТЭ.** 50 государств – участников ДНЯО до сих пор еще не заключили с МАГАТЭ обусловленных Договором соглашений о гарантиях. Это не только оставляет пробелы в системе, но и подрывает нормативную силу международного режима гарантий.

Существует одно дополнительное соображение: при заключении соглашения о гарантиях с МАГАТЭ в соответствии с положениями INFCIRC/153 государства берут на себя обязательство создать государственную систему учета и контроля ядерного материала (ГСУК), доклады которой служат Агентству базой независимой проверки. Даже в ситуациях, где имеется лишь весьма ограниченная ядерная деятельность (т. е. где применяется “протокол малых количеств”), эти ГСУК, даже чрезвычайно малые, могут не только сыграть определенную роль в обеспечении полного понимания осуществляемой в государстве ядерной деятельности, но и внести вклад в усилия, направленные на обеспечение физической защиты ядерного материала и пресечение его незаконного оборота.

■ **Присоединение всех государств, имеющих полномасштабные гарантии, к INFCIRC/540.** Как уже отмечалось, до сих пор лишь очень немногие государства провели переговоры и осуществляют договоренности о применении укрепленных гарантий. До тех пор пока все государства, заключившие соглашения о всеобъемлющих гарантиях, не введут в действие Дополнительный

протокол, все преимущества, обусловленные признанием заложенных в нем принципов, останутся нереализованными.

Целью должно быть быстрое завершение работы по заключению соответствующих протоколов со всеми государствами, включая государства, обладающие ядерным оружием, в развитие и на основе их соглашений с МАГАТЭ о добровольной постановке под гарантии (и с государствами без соглашений о всеобъемлющих гарантиях с учетом их более ограниченных обязательств по гарантиям). Нам нужно также быть готовыми к тому, что, возможно, придется рассмотреть необходимость принятия дополнительных мер для поддержания устойчивого режима гарантий, пользующегося доверием международного сообщества. Все мы знаем, что гарантии являются динамической, а не статической системой и что мы должны быть готовы и расположены к тому, чтобы принимать время от времени соответствующие необходимые меры в целях приспособления к изменениям в окружении, в котором действуют гарантии, если они должны по-прежнему отвечать тем целям, для достижения которых мы их учредили. Мы знаем это, но не всегда придерживаемся этого на практике.

■ **Решение Совета Безопасности ООН сделать шаг вперед по сравнению со своими заявлениями 1992 г. (касающимися выполнения и обеспечения выполнения) по распространению и гарантиям.** В январе 1992 г. Председатель Совета Безопасности заявил в своем выступлении от имени членов Совета: “Распространение оружия массового поражения представляет собой угрозу международному миру и безопасности. Члены Совета обязуются работать в целях предотвращения распространения технологий, имеющих отношение к исследованиям или производству такого оружия, и предпринимать соот-

ветствующие действия в этих целях... В области ядерного распространения... члены Совета будут принимать соответствующие меры в случае любых нарушений (гарантий), доведенных до их сведения (через МАГАТЭ)".

Учитывая важность мер по выполнению и обеспечению выполнения обязательств для поддержания уверенности государств в надежности режима нераспространения в плане достижения целей национальной безопасности, подтверждение Советом Безопасности ООН своего заявления в форме резолюции или в какой-либо другой форме явилось бы важной мерой по укреплению этого режима. Еще более важной может быть незамедлительная коллективная реакция на ставшие известными нарушения гарантий. "Потенциальным" нарушителям надо дать понять, что расчеты на использование разногласий между постоянными членами Совета беспочвенны, потому что по данному вопросу разногласий не будет.

■ Поддержка международных гарантий странами, не являющимися участниками ДНЯО. Индия, Пакистан, Израиль и Куба не являются участниками ДНЯО. Каждое из этих государств считает по тем или иным причинам, что ДНЯО не соответствует потребностям их политики в области безопасности. В то же время не существует каких-либо значительных свидетельств того, чтобы они выражали поддержку распространению в других странах; они придерживались в основном тактики, исключаящей поддержку, поощрение или стимулирование распространения в других государствах.

Можно призвать их оказывать более прямую поддержку режиму нераспространения на основе принципа дела красноречивее слов. Основными областями, в которых они могли бы содействовать укреплению режима, являются гарантии и экспортный контроль.

Что касается гарантий, то каждая из этих стран, но в первую очередь Индия, располагает ядерными установками и другими площадками, не связанными с их программами вооружений, которые находятся вне сферы действия международных гарантий. Добровольная постановака этих объектов под гарантии МАГАТЭ (аналогичная добровольной постанове под гарантии государств, обладающих ядерным оружием, предложения которых отличаются друг от друга) явилась бы позитивным выражением того, что эти страны ценят гарантии и помогут поднять значение принципа создания эффективных инспекционных средств для обеспечения выполнения обязательств. Что касается экспортного контроля, то этим странам может быть предложено в настоятельной форме применять практику огромного большинства государств – экспортеров ядерных материалов, касающуюся условий и ограничений в области поставок вплоть до уведомления МАГАТЭ об экспортных операциях в целях повышения осведомленности Агентства по различным аспектам ядерной деятельности стран, в которых оно применяет гарантии.

Оба вида деятельности государств, не являющихся участниками ДНЯО, предполагают принятие национальных регулирующих правил, что поможет ужесточить общий контроль за ядерными материалами и тем самым внести вклад в достижение целей усиления физической защиты ядерного материала и контроля за его возможным незаконным оборотом. Прецедент в этой области имел место в политике Франции в области нераспространения до ее присоединения к ДНЯО. Государства – участники ДНЯО должны стремиться воздействовать на государства, не являющиеся участниками Договора, чтобы те принимали соответствующие меры в этом направлении.

■ Финансирование гарантий. Финансовые ресурсы являются

одним из наиболее серьезных препятствий на пути повышения эффективности международных гарантий и уверенности в поддержании режима нераспространения, которые они обеспечивают. Начиная с середины 80-х гг. регулярный бюджет МАГАТЭ, являющийся основным источником финансирования гарантий, исполняется на уровне нулевого реального роста; в последние годы некоторые государства вносили предложения о переходе на уровень нулевого номинального роста. В то же время число государств, применяющих гарантии, более чем удвоилось, включая государства, располагающие значительными ядерными программами, такие как Аргентина, Бразилия, Южная Африка и республики бывшего Советского Союза.

Соответственно, выросли объемы ядерного материала, подлежащего постанове под гарантии. К примеру, число значимых количеств ядерного материала (объем ядерного материала, необходимого, по оценке МАГАТЭ, для изготовления взрывного ядерного устройства), подлежащего постанове под гарантии, практически удвоилось лишь за последние шесть лет. Нехватка ресурсов в рамках регулярного бюджета компенсировалась в основном за счет добровольных взносов, основная доля которых поступает из Соединенных Штатов и еще из одной или двух стран.

Но ежегодно возрастает нагрузка на Агентство по выполнению им функций в области гарантий и по укреплению доверия, которое играет столь важную роль в поддержании и укреплении режима нераспространения. В настоящее время появилась потребность сосредоточить внимание на пересмотре политики нулевого реального роста.

Представление о том, что следует по-прежнему полагаться на добровольные взносы для покрытия нехватки средств, страдает тремя недостатками. Во-первых, добровольные взносы являются именно доброволь-

ными. Не существует никаких юридических положений, обязывающих делать такие взносы, отсутствуют определенность в их поступлении и возможность предсказать, что такие взносы наверняка поступят на достижение именно тех целей, для которых они предназначены. Все это не позволяет Агентству проводить с полной уверенностью последовательное внутреннее планирование. Во-вторых, возросшая и непропорциональная опора Агентства на единственный или чрезвычайно ограниченный источник поддержки дает возможность некоторым государствам ставить под сомнение независимость мнений и объективность Агентства при выполнении им своих обязанностей. Дело не в том, основаны ли такие предположения на реальных фактах или нет, – мы должны помнить, что в области международной политики восприятие зачастую заменяет действительность. В-третьих, гарантии служат общим интересам всех государств, предупреждая переключение ядерных материалов с мирных целей на их немирное использование, и все государства должны на равной и справедливой основе обеспечивать уровень поддержки, необходимый для того, чтобы гарантии соответствовали своему назначению в полной мере, не испытывая недостатка в средствах.

Когда Генеральный директор чувствует себя вынужденным докладывать Совету управляющих, как это сделал г-н эль-Баради, что Агентство стоит перед лицом применения гарантий “класса Б” и что возрастает угроза того, что придется сообщать о неспособности Агентства подтвердить, что цели учета достигнуты, или даже сообщить о провале гарантий, это – зловещий признак. Нам всем нужно интернализировать понимание того, что ядерные гарантии означают национальную безопасность и что их провал может угрожать не только безопасности государств, но в определен-

ных обстоятельствах самому их существованию.

■ **Доступ МАГАТЭ к информации по экспортному лицензированию.** Наконец, должен быть расширен доступ МАГАТЭ к информации по лицензированию экспортных операций двумя путями. Во-первых, необходимо принять меры по обеспечению Агентства информацией по экспорту не только материалов “исходного перечня” (как это предусмотрено в соответствии с INFCIRC/540), но и материалов двойного назначения. Во-вторых, необходимо также принять меры к достижению согласия по вопросу предоставления Агентству информации об отказах в выдаче экспортных лицензий как по материалам “исходного перечня” Группы поставщиков ядерных материалов (организации вне рамок МАГАТЭ), так и по материалам двойного назначения. Именно информация такого рода может вооружить Агентство сведениями, которые могут значительно улучшить его способность составлять всеобъемлющие характеристики всей деятельности государства в области ядерной энергии и связанных с ней областях. Движение в этом направлении должно осуществляться с учетом законных интересов и беспокойности фирм. Обеспечение конфиденциальности любой такой информации явилось бы необходимым первым шагом на пути устранения такой обеспокоенности. Это делается в отношении гарантий и должно быть в равной мере осуществимо в отношении ядерных и связанных с ними экспортных материалов.

МЕРЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ФИЗИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ЯДЕРНОГО МАТЕРИАЛА

В том, что касается физической защиты ядерного материала, необходимы действия по следующим пяти направлениям:

■ **Глобальное присоединение к Конвенции о физической защите.** Нам необходимо стре-

миться к универсализации участия в Конвенции в целях ликвидации любых пробелов и обеспечения непрерывности в применении норм, а также в национальных законодательных актах и регулирующих правилах, касающихся обязательств по Конвенции. Участниками Конвенции является 71 государство – на 120 меньше, чем наша цель.

Выполнение Конвенции требует на практике создания структур и законодательных актов, охватывающих ядерный материал, – вопрос, который в странах, не являющихся участниками Конвенции, может быть недостаточно четко определен и решен.

■ **Модификация Конвенции о физической защите в целях более глубокого ее воздействия на национальную государственную практику, законодательство и регулируемую деятельность.** Активное рассмотрение проблемы расширения Конвенции уже началось. Основное внимание уделяется распространению положений Конвенции на физическую защиту ядерных материалов мирного назначения, находящихся во внутреннем использовании, хранении и транспортировке, а также в целях предотвращения диверсий в отношении таких материалов. Универсальное присоединение к Конвенции о физической защите и ее расширение явились бы значительным шагом в ликвидации разрывов в системе международного контроля за ядерным материалом.

■ **INFCIRC/225/Rev.4: обязательство всех государств в отношении предложения о том, что, несмотря на рекомендательный характер документа INFCIRC/225, они будут рассматривать его рекомендации как юридически обязательные к исполнению и примут соответствующие меры в этих целях как во внутренней деятельности, так и в отношении всех международных ядерных операций.** Это уже делается в некоторых государствах, но должно найти отражение в политике и практи-

ческой деятельности всех государств; государства должны учитывать это при принятии решений о том, заключать или нет соглашения о сотрудничестве с другими государствами. В идеальном случае это следует рассматривать в качестве условия сотрудничества.

■ **ИППАС: расширение Международной консультативной службы МАГАТЭ по физической защите.** Мы должны добиваться согласия между всеми членами МАГАТЭ относительно приглашения ИППАС для проведения рассмотров, включая государства, обладающие ядерным оружием, с уделением должного внимания необходимости обеспечения уверенности в том, что чувствительная информация по конкретным установкам и местам нахождения, которая может служить указателем для террористов или любых других несанкционированных лиц, стремящихся получить доступ к ядерным установкам или приобрести ядерный материал, надежно защищена и не доступна никому, кроме уполномоченных национальных органов. Целью должно быть создание базы данных по стратегиям, методологиям и практическим методам в области защиты, с использованием наиболее обстоятельных и передовых, которые могут составить основу рекомендуемого усовершенствования программ в любом государстве.

Можно, и не без оснований, представить себе возможность утверждения норм или процедур, которые каждое государство могло бы индивидуально одобрить в качестве обязательных с перспективой превращения их в систему на основе конвенции. Примеры подобного рода имеются в других областях, включая Международную организацию гражданской авиации (ИКАО). ИКАО создана на основе Чикагской конвенции, включающей положение о том, что нормы безопасности, содержащиеся в приложениях к Конвенции, являются обязательными и несоблюдение их может



привести к ограничениям в аэронавигации. Программа контроля ИКАО (Универсальная программа контроля за безопасностью полетов), созданная в 1996 г., действует на добровольной основе: государства-члены свободны в принятии решений о том, делать или не делать заявки на аудит, цель которого состоит в проверке соблюдения основной Конвенции. Результаты аудита сообщаются в конфиденциальном докладе государству, которое затем на его основе разрабатывает план мероприятий по устранению недостатков. Окончательный аудиторский доклад, также конфиденциальный, снабжается не-секретным обзором, доступным для всех членов ИКАО.

Я бы предложил, чтобы было сосредоточено внимание на рассмотрении того, что в случае утверждения государствами на добровольной основе рекомендаций INFCIRC/225 в качестве обязательных программа ИППАС мог-

Фото: Генеральный директор МАГАТЭ информирует представителей средств массовой информации о работе специальной сессии по борьбе с ядерным терроризмом, состоявшейся в рамках Международного симпозиума по гарантиям. Внизу: На Симпозиуме на одном из стендов демонстрируются применяемое при осуществлении гарантий оборудование для наблюдения и системы мониторинга.

(Предоставлено: Calma/IAEA)

ла бы быть ориентирована на систематическое проведение исследований и разработку рекомендаций по совершенствованию практической деятельности в области физической защиты.

Наградой для всех была бы повышенная безопасность. В дополнение к этому можно было бы создать фонд в поддержку усилий по повышению уровня программ физической защиты в тех случаях, когда государства не в состоянии сделать это полностью своими силами. Совершенствование безопасности на установках представляет общий интерес. Соединенные Штаты принимают участие в Программе по производству, контролю и учету материалов (ПКУМ) в России, что, в свою очередь, может также служить примером для совершенствования безопасности на установках в любом другом месте. Затраты на саму ИППАС в настоящее время делятся между распределенными бюджетными ассигнованиями и дополнительными добровольными взносами. Необходимо дополнительно рассмотреть вопрос о том, как обеспечить адекватные ресурсы для эффективного и устойчивого осуществления программы ИППАС.

■ Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии и Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации.

После чернобыльской аварии в 1986 г. международное сообщество приняло две конвенции, одна из которых касается аварийного оповещения, а вторая – взаимной помощи. Эти понятия имеют прямое отношение к угрозе ядерного терроризма. В случае акта ядерного терроризма оперативное оповещение необходимо, чтобы представить другим государствам возможность избежать любых трансграничных радиологических выбросов и/или дать им время для принятия соответствующих дополнительных мер безопасности в целях минимизации риска для населения. В случае

значительных радиологических выбросов может потребоваться быстрая взаимная помощь.

В целях выработки руководящих указаний для оперативного оповещения и основы для взаимной помощи (возможно, через Агентство в обоих случаях) следует самым серьезным образом рассмотреть возможность принятия конвенций по модели пост-чернобыльских. Руководящие указания по аварийному оповещению должны обеспечить быструю передачу четкой информации при условии защиты эксплуатационной и национальной безопасности. Государства вряд ли заблаговременно возьмут на себя какие-либо обязательства по оказанию помощи, а поэтому создание основы, обеспечивающей наличие ключевых контактных пунктов и т. п., может оказаться полезным с точки зрения обеспечения быстрой эффективной реакции в случае ядерной аварии. Конвенции с примерно таким содержанием были бы полезны в заверении международного сообщества в том, что в тревожное время принимаются меры, а также служили бы надежной основой для реагирования в будущем.

ДВИГАЯСЬ ВПЕРЕД НАВСТРЕЧУ ВЫЗОВАМ

При движении международного сообщества вперед следует учитывать три обстоятельства:

■ Во-первых, необходимость концептуального сдвига в области обращения с ядерным материалом и контроля над ним, чтобы охватить проверку, гарантии, физическую защиту, незаконный оборот и диверсии. Последнее касается, в частности, материала радиологических источников, которые могут быть преобразованы в оружие массового поражения.

■ Во-вторых, признание существования и использование взаимосвязи между этими различными аспектами проблемы контроля за ядерным материалом.

■ В-третьих, признание того, что сильные стороны и изъя-

ны в любом из этих секторов нелегко изолировать и что им свойственно проникать в другие секторы, и обоснованный выбор политики на базе такого понимания. Лишь холистический и интегрированный подход в состоянии справиться с этой долговременной проблемой ядерного материала.

Представляя план США по решению проблем атомного века в Организации Объединенных Наций в 1946 г., Бернард Барух сказал: “Мы должны сделать выбор между живыми и мертвыми”. Это высказывание в такой же, если не в большей, мере актуально и в настоящее время в свете окружения, в котором мы ныне живем, из которого исчезла ясность времен “холодной войны”, определявшая порядок разрешения региональных и других конфликтов, когда идентификация известных противников инициировала разработку и применение средств сдерживания и взаимного гарантированного уничтожения.

Вместо всего этого появился мир, в котором есть противники, не имеющие точного обратного адреса, мир без передовой линии для сражения лицом к лицу, без определенных объектов для нанесения ответных ударов и, судя по последнему опыту, без каких бы то ни было угрызений совести по поводу того, как вести войну, которую, по их представлению, они вынуждены развязать, включая самоубийственные нападения.

Вызов, который нам брошен, огромен, время для реагирования на него потенциально короткое, необходимость в преодолении традиционных барьеров велика. Уход за суверенные границы не решит проблемы. Мы нуждаемся в коллективной стратегии реагирования, основанной на нашем позитивном опыте, при многостороннем подходе к проблеме нераспространения. Вопрос заключается в том, располагаем ли мы всем, что для этого необходимо. □