

Есть ли будущее у ДНЯО?

Наступает момент истины *Роланд Тимербаев*

Уже более 30 лет Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) является центром и основой взаимосвязанной сети соглашений, организаций и международных договоренностей. Они были предназначены для замедления, если не фактического предотвращения, дальнейшего распространения ядерного оружия. Целью режима нераспространения было включение в него всех стран мира – стран, обладающих ядерным оружием, и стран, которые, возможно, захотят приобрести его в будущем.

Хотя в полной мере эта цель так и не была достигнута, прошедшие годы показали, что ДНЯО можно справедливо считать успешным. Если бы его не было, к настоящему времени общее число ядерных государств могло бы достичь 30 или 40. Тем не менее на сегодняшний день их всего лишь 8, причем одно или два не оставляют попыток получить статус ядерного государства. После заключения ДНЯО гораздо больше стран, отказавшихся от программ разработки ядерного оружия, чем тех, которые приступили к их реализации. В настоящее время ядерного оружия и государств, имеющих программы разработки ядерного оружия, в мире меньше, чем 20 или 30 лет назад.

.....

Если бы ДНЯО не было, к настоящему времени общее число ядерных государств могло бы достичь 30 или 40.

.....

Самым главным фактором в достижении этого результата является то, что ДНЯО установил международно-правовую норму нераспространения и создал стимулы для тех государств, которые хотели бы остаться неядерными. Таким образом, успех ДНЯО бесспорен. ДНЯО является самым многочисленным по числу участников: к нему присоединились практически все страны, кроме трех (Индии, Пакистана и Израиля), и одна страна – Северная Корея – решила выйти из Договора.

Такой несомненный успех был бы невозможен без долгосрочного сотрудничества между многими государствами, и прежде всего между Соединенными Штатами и Российской Федерацией. Оба эти государства как сопредседатели Комитета 18 государств по разоружению еще в 1960-е гг. стали инициаторами переговоров по выработке ДНЯО, и при поддержке со стороны многих других стран этот договор был успешно заключен.

С тех пор режим действия этого международного договора неизменно совершенствовался, обновлялся и расширялся. В качестве лишь нескольких примеров дополнительных мер в области нераспространения можно отметить всеобъемлющую систему гарантий МАГАТЭ (INFCIRC/153); Комитет Цангера; Группу ядерных поставщиков (ГЯП); договоры Тлателолко, Раротонга, Бангкокский и Пелиндабский об учреждении зон, свободных от ядерного оружия, в своих соответствующих регионах мира; Бразильско-Аргентинское агентство по учету и контролю ядерных материалов (АБАКК); и Дополнительный протокол МАГАТЭ к всеобъемлющим соглашениям о гарантиях 1997 г. (INFCIRC/540).

К числу самых недавних дополнений к режиму относятся программа глобального партнерства против распространения оружия и материалов массового уничтожения, принятая странами “большой восьмерки” в 2002 г.; выдвинутая США Инициатива по безопасности в области распространения (ИБОР), которая направлена на пресечение незаконного оборота вооружений и материалов; резолюция 1540 (2004) Совета Безопасности, требующая от государств повысить уровень обеспечения сохранности вооружений и материалов и принять более строгие меры контроля за экспортом, а также надлежащие законы, устанавливающие уголовную ответственность за деятельность по распространению в отношении как отдельных лиц, так и целых корпораций; совместно координируемая Соединенными Штатами и Россией Глобальная инициатива по сокращению угрозы (ГИСУ), направленная на выявление и охрану опасных материалов на ядерных исследовательских реакторах во многих государствах.

Таким образом, мы явились свидетелями усиления международного сотрудничества в борьбе против распространения ядерного оружия и расползания опасных материалов, и

ответственные государства, несомненно, продолжают поиски новых и более эффективных средств противодействия этой смертельной опасности. Однако следует признать, что вести эту непрерывную борьбу становится все сложнее, она требует все больше усилий. Несмотря на значительные успехи в области нераспространения, расползание и возможное применение ядерного оружия, устройств с радиологической дисперсией (УРД), или так называемых “грязных бомб”, все еще слишком реально.

Государствам, установившим мировой ядерный режим, не удалось заставить все страны присоединиться к ДНЯО. Кроме того, участники Договора не всегда строго придерживались данных ими торжественных обязательств. В настоящее время существуют проблемы, создающие угрозу мировому сообществу в виде как применения ядерного оружия, так и краха международных ограничений в области нераспространения.



Л. Иванова/АПН

Москва, 1 июля 1968 г. Подписание ДНЯО. От имени Австрии Договор подписывает австрийский посол в СССР г-н Вальтер Водак.

Действенность Договора о нераспространении ядерного оружия могут подрывать и некоторые другие проблемы. Спустя свыше 13 лет после окончания “холодной войны” значительное большинство государств, не обладающих ядерным оружием, считают, что государства – первоначальные члены “ядерного клуба” (Китай, Россия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Франция) не придерживались своих обязательств по ДНЯО и, по-видимому, не намерены выполнять свою часть “большой сделки” в рамках ДНЯО, а именно обязательство по сокращению и в конечном счете уничтожению ядерного оружия. Два из этих государств – США и Россия – заключили ряд соглашений о сокращении своих стратегических ядерных вооружений, однако остальные три (Китай, Соединенное Королевство и Франция) даже не присоединились к соответствующему переговорному процессу. Они заявляют, что согласятся сесть за стол переговоров только тогда, когда обладающие более крупными ядерными арсеналами США и Россия сократят свои запасы ядерного оружия до установленных более низких уровней. В ДНЯО не указываются эти уровни, и в данном случае мы имеем пример явного нарушения статьи VI Договора. Одновременно, по мнению многих неядерных стран, более крупные ядерные

державы сделали далеко не все из того, что должны были сделать для выполнения этой статьи. Наиболее ярким и убедительным примером, касающимся статьи VI, является упорное нежелание Соединенных Штатов, а также Китая ратифицировать Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), что представляется наиболее необходимой мерой, специально выделенной в преамбуле ДНЯО.

В таких достаточно неоднозначных условиях в мае 2005 г. должна состояться Конференция по рассмотрению действия ДНЯО. Более того, Подготовительный комитет, который собирался в 2002, 2003 и 2004 гг., не достиг согласия по многим процедурным вопросам, включая проект повестки дня и программу работы, и не отдал распоряжений относительно базовой документации, которую обычно заранее готовят Секретариат ООН, МАГАТЭ, организации типа ОДВЗИ и организации по созданию зон, свободных от ядерного оружия. Поэтому делегатам Конференции по рассмотрению действия Договора, возможно, придется затратить значительную часть отведенного им времени на обсуждение процедурных вопросов, вследствие чего они лишатся возможности узнать объективное мнение международных организаций о том, как государства – участники ДНЯО выполняют положения Договора.

Кроме того, Подготовительному комитету не удалось согласовать какие-либо существенные рекомендации для Конференции. Серьезные разногласия возникли между делегациями, рассматривавшими договорные обязательства, главным образом, в свете статей I и II и желавшими сосредоточить внимание на несоблюдении этих обязательств некоторыми государствами, такими как Северная Корея и Иран, и теми странами, которые придавали важное, если не сказать больше, значение неспособности ядерных держав добиться существенного прогресса в соблюдении статьи VI. В то время как Соединенные Штаты хотели уличить Иран или Северную Корею, подавляющее большинство других государств, включая многих западных союзников США, напротив, стремились быть более объективными.

.....
**Мы явились свидетелями
усиления международного
сотрудничества в борьбе
против распространения
ядерного оружия и расползания
опасных материалов. Однако
следует признать, что вести эту
непрерывную борьбу становится
все сложнее, она требует
все больше усилий.**
.....

Когда в 1995 г. на Конференции по рассмотрению и продлению действия ДНЯО Договор путем консенсуса был продлен бессрочно, это было сделано на некоторых условиях, которые отражены в Решении о принципах и целях ядерного нераспространения и разоружения и главное из которых заключа-

ется в том, что государства, обладающие ядерным оружием, со своей стороны, должны дать обещание ускорить выполнение своих обязательств по статье VI, в том числе заключить ДВЗЯИ. Кроме того, на Конференции было принято решение, соавторами которого стали депозитарии ДНЯО – Россия, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты, о создании в Ближневосточном регионе зоны, свободной от оружия массового уничтожения.

На Конференции 2000 г. по рассмотрению действия Договора странам так называемой Коалиции за новую повестку дня (Бразилия, Египет, Ирландия, Мексика, Новая Зеландия, Швеция и Южная Африка) удалось добиться, также путем консенсуса, принятия всеми ядерными государствами так называемых “тринадцати шагов”, цель которых – осуществление систематических и последовательных усилий по выполнению статьи VI. И вновь самым важным из этих шагов было “скорейшее вступление в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний”.

В итоге две последние Конференции по рассмотрению действия Договора завершились на оптимистической ноте принятием решений на основе консенсуса, формулированием исполненных благих намерений обещаний и обязательств и возобновлением надежд на более продуктивные усилия по осуществлению положений ДНЯО, способствующие укреплению режима нераспространения. Даже проведенные Индией и Пакистаном в мае 1998 г. испытания ядерных взрывных устройств не поколебали всеобщую уверенность в жизнеспособности режима.

На этом фоне, а также в контексте описанных выше событий последнего времени что может ожидать нас в 2005 г.? Удастся ли на следующей Конференции по рассмотрению действия Договора, как и прежде, вселить уверенность в сохранении прочности договорного режима или же, напротив, мы можем стать свидетелями начала его разрушения?

На данный момент трудно ответить на этот вопрос. Обычно делегации прибывают на конференции по рассмотрению действия Договора со своими экстремальными позициями, начинают “торг”, продолжающийся до наступления “момента истины”, как правило, в самом конце конференции. Это, однако, относится к сфере дипломатической тактики. В реальности вопрос о том, нужно ли на Конференции 2005 г. принимать официальный заключительный документ, не окажет большого влияния на нынешнюю весьма плачевную ситуацию в отношении фактического состояния осуществления Договора и режима нераспространения, как такового.

Режим ДНЯО может сохраниться в качестве жизнеспособной международно-правовой и практически применимой нормы лишь в случае его неукоснительного соблюдения и поддержки всеми его участниками – как государствами, обладающими ядерным оружием, так и неядерными государствами, а также если остальные государства, не присоединившиеся к Договору, станут участниками режима тем или иным образом и в каком-либо качестве, которые окажутся приемлемыми для всех. Одной из наиболее важных целей в обеспечении жизнеспособности режима является намерение ядерных государств меньше полагаться на ядерное оружие как на главный фактор, определяющий цели и практику их внешней политики. Это – одно из самых настоятельных требований, включенных в число “тринадцати шагов”, принятых на Конференции по рассмотрению действия Договора в 2000 г.,

которое вновь было выдвинуто неядерными государствами в процессе подготовки к Конференции 2005 г.

Иными словами, что, на мой взгляд, можно сделать для обеспечения успешных результатов Конференции по рассмотрению действия Договора 2005 г. и дальнейшего укрепления международного режима нераспространения?

Обязательным условием является объективный и сбалансированный подход государств – участников ДНЯО к рассмотрению действия Договора во всей его полноте, с тем чтобы помочь добиться его всеобщего соблюдения. Ниже рассматриваются некоторые из необходимых мер по обеспечению надлежащего и приемлемого для всех проведения Конференции.



Первая Конференция по рассмотрению действия Договора, Женева, 5 мая 1975 г. Некоторые члены президиума. Слева направо: Генеральный директор МАГАТЭ д-р Зигвард Эклунд; Генеральный секретарь ООН Курт Вальдхайм; и Председатель Конференции г-жа Инга Торссон (Швеция).

❶ Прежде всего должны быть сделаны практические шаги в направлении скорейшего вступления в силу ДВЗЯИ. Из 44 государств – это минимальное число ратифицировавших Договор государств, необходимое для его вступления в силу, – Договор ратифицировали лишь 33. Несмотря на то что почти нереально ожидать от Сената США в его нынешнем составе, чтобы он в ближайшем будущем большинством в две трети голосов вынес свою рекомендацию и дал согласие на ратификацию Договора, подтверждение администрацией США ее поддержки Договора было бы весьма полезным для прояснения международному сообществу позиции, занимаемой Соединенными Штатами в связи с запрещением ядерных испытаний. Руководство Китая неоднократно заявляло о своем намерении ратифицировать ДВЗЯИ, и предстоящая Конференция была бы подходящим моментом для выполнения этого обязательства. Пока же в ожидании вступления ДВЗЯИ в силу следует вновь подтвердить действие моратория на ядерные испытания.

❷ Далее, было бы крайне важным, если бы все государства, обладающие ядерным оружием, совместно или порознь заявили о своем серьезном намерении уменьшить роль ядер-

ного фактора в сфере их безопасности и внешней политики. Такое заявление должно сопровождаться более активными усилиями по выполнению этими государствами своих обязательств в области разоружения по статье VI ДНЯО, а также обязательств, взятых ими на себя на Конференциях по рассмотрению действия Договора в 1995 и 2000 гг.

③ После рассмотрения действия статьи III о гарантиях Конференция должна решительно призвать страны, не присоединившиеся к дополнительному протоколу МАГАТЭ к соглашениям о гарантиях в ядерной области, сделать это как можно скорее. В настоящее время, спустя более 7 лет после утверждения этого протокола Советом управляющих МАГАТЭ, его ратифицировали около 60 стран и Евратом, и еще 2 государства (Иран и Ливия) согласились временно следовать ему. Такое положение является неудовлетворительным, и его необходимо срочно исправлять.

④ На Конференции следует активно поддержать недавние инициативы, направленные на расширение масштабов деятельности в области нераспространения и предотвращение возможности использования ядерных материалов потенциальными террористами. К таким инициативам относятся резолюция 1540 (2004) Совета Безопасности, Инициатива США по безопасности в области распространения (ИБОР), Глобальная инициатива по сокращению угрозы (ГИСУ) и любые другие эффективные меры, которые могут быть разработаны с целью сокращения и прекращения распространения ядерного оружия, ядерных материалов и технологий.

⑤ В статье IV ДНЯО подтверждается “неотъемлемое право” всех государств – участников Договора развивать исследования, производство и использование ядерной энергии в мирных целях “в соответствии со статьями I и II”. В ходе переговоров по ДНЯО это было одним из важнейших элементов “большой сделки” между ядерными и неядерными государствами. Однако некоторые государства, не обладающие ядерным оружием, могут использовать это положение Договора в качестве оправдания созданию потенциала для обогащения и переработки урана, который при определенных условиях может быть использован в оружейных целях. Применяя дипломатические средства, МАГАТЭ и некоторые правительства пытаются решить этот вопрос в соответствии с международным правом и согласно букве и духу ДНЯО.

Такой подход следует применять до тех пор, пока можно будет уверенно сказать, что ситуация не выйдет из-под контроля. Конференция по рассмотрению действия Договора могла бы внести решающий вклад в урегулирование этого вопроса, если бы все ее участники, и в особенности неядерные государства, заняли твердую позицию в поддержку ограничения использования современных технологий в целях, которые могут противоречить их обязательствам в области нераспространения.

Недавно было предложено использовать многосторонний подход к чувствительным этапам ядерного топливного цикла. Лично я не верю в осуществимость этой схемы. Схожая идея уже рассматривалась четверть века назад (на основании статьи XII.A.5 Устава МАГАТЭ), в результате чего было создано международное хранилище плутония. Однако участникам этого исследования не удалось договориться о том, в каком месте следует сооружать такой объект, а также о том, каким образом и на каких условиях находящиеся на хранении расщепляющиеся материалы будут возвращаться

правительствам для использования в их мирных ядерных проектах.



Страны, не присоединившиеся к дополнительному протоколу МАГАТЭ к соглашениям о гарантиях в ядерной области, должны сделать это как можно скорее.



⑥ Наконец, мы можем надеяться на то, что на Конференции 2005 г. значительное внимание будет уделено вечной проблеме *универсальности* ДНЯО. Решение этого постоянно возникающего вопроса пока не найдено, хотя в последнее время заинтересованные эксперты высказывают некоторые соображения о том, как способствовать, по крайней мере, предварительному разрешению этой так называемой “проблемы трех государств”.

Как предлагают некоторые эксперты, следует прекратить требовать от Индии, Пакистана и Израиля немедленно отказаться от своего ядерного оружия и присоединиться к ДНЯО в качестве неядерных государств. Вместо этого необходимо убедить данные страны проявить политическую волю и взять на себя обязательства по нераспространению, которыми связаны государства – участники ДНЯО. Например, эти три государства могли бы согласиться способствовать предотвращению ядерного экспорта и распространению, договориться об обеспечении безопасности ядерного оружия и ядерных материалов, об уменьшении роли ядерного оружия в их политике в области национальной безопасности и воздерживаться от ядерных испытаний путем присоединения к ДВЗЯИ.

Хотя я и не верю, что подобные договоренности окажутся приемлемыми для большинства государств – участников ДНЯО, это и другие возможные соображения, ведущие к достижению целей нераспространения, следует тщательно изучить. При этом, несомненно, должны учитываться мнения заинтересованных сторон и требования об усилении международного режима ядерного нераспространения.

Российский посол в отставке Роланд Тимербаев является ведущим экспертом в области нераспространения и контроля над ядерными вооружениями, а также одним из отцов-основателей ДНЯО. С 1999 г. он является председателем Исполнительного совета ПИР-Центра политических исследований в России. В 1988–1992 гг. возглавлял представительство СССР/России при международных организациях в Вене. Участвовал в переговорах по ДНЯО, Договору об ограничении систем ПРО, системе гарантий МАГАТЭ, Договору об ограничении испытаний ядерного оружия, Договору о МЯВ и других соглашениях о контроле над вооружениями, а также в создании Группы ядерных поставщиков. Г-н Тимербаев был участником всех шести Конференций по рассмотрению действия ДНЯО. Эл. почта автора: Timerbaev@pircenter.org