



КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЯДЕРНОГО ЭКСПОРТА

Ликвидируя пробелы

Фриц В. Шмидт

Обеспокоенность по поводу ядерного “черного рынка” побудила международное сообщество сосредоточить внимание на проблеме эффективности контроля в сфере ядерного экспорта. Генеральный директор МАГАТЭ Мохамед эль-Барадей заявил, что появление многонациональной нелегальной сети свидетельствует о несостоятельности нынешней системы экспортного контроля и о том, что международное сотрудничество в области экспортного контроля базируется на неформальных механизмах, которые не только не имеют юридически обязательного характера, но и отличаются ограниченным числом участников; а также подтвердило, что отсутствует систематический обмен с МАГАТЭ информацией в области экспортного контроля.

Такого рода критику можно нередко услышать в политических кругах, однако на самом деле она не всегда справедлива по отношению к работе групп экспортного контроля. Появление многонациональной нелегальной сети совсем не обязательно свидетельствует о недостатках в системе экспортного контроля. Преступные организации, по определению, стремятся обойти существующие правила и нормы или пользуются отсутствием таковых на государственном уровне. Борьба с такими отдельными случаями, по существу, не является задачей обыч-

ных структур экспортного контроля, чья функция заключается прежде всего в установлении стандартов и процедур экспортного контроля на государственном уровне; она, скорее, относится к сфере деятельности разведслужб и их международно-сотрудничества.

Как режим экспортного контроля содействует нераспространению?

Основой для системы экспортного контроля является Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Для определения действующих стандартов в области экспортного контроля следует обратиться к положениям Договора, а также к материалам конференций по рассмотрению действия ДНЯО, на которых те, кто решает судьбу ДНЯО, т. е. государства-участники, выражают свое понимание положений Договора. Эти конференции предоставляют возможность выявить тенденции в толковании стандартов безопасности.

Хотя заключения и выводы конференций по рассмотрению действия ДНЯО в первую очередь относятся к его участни-

кам, налицо стремление к достижению всеобщего признания целей ДНЯО в области безопасности и такого же всеобщего применения содержащихся в нем требований. Экспортный контроль может сыграть и фактически играет важную роль в продвижении к такой универсальности, требуя осуществления странами-получателями согласованных на международном уровне стандартов безопасности, прежде чем им будут предоставлены лицензии на экспорт. С этой точки зрения недопустимо, чтобы стороны ДНЯО руководствовались только буквой Договора без учета тех решений, которые в прошедшие годы декларировались и принимались тем или иным участником Договора. Задача конференций по рассмотрению действия Договора, которая была усилена в 1995 г. решением о “совершенствовании обзорного механизма”, состоит в рассмотрении и толковании того, как должны применяться положения Договора.

На основе дискуссий в рамках конференций по рассмотрению действия ДНЯО в качестве условий поставки выдвигается соблюдение следующих стандартов:

Гарантии

Страны-экспортеры требуют от стран-получателей гарантий в соответствии с установленной МАГАТЭ для целей ДНЯО системой гарантий. Действующий стандарт включает соглашения о гарантиях с Агентством на основе форм, содержащихся в документах INFCIRC/153 и INFCIRC/540 (Типовой дополнительный протокол).

Физическая защита

Предотвращение хищения ядерного материала и несанкционированного доступа к ядерному материалу или объектам было признано на международном уровне в качестве важного требования только в начале 1970-х гг., когда МАГАТЭ разработало и опубликовало свои первые рекомендации и руководящие принципы по физической защите ядерных материалов. Поскольку ДНЯО был разработан и принят в 1968 г., ссылки на этот важный элемент в нем не было. В ходе всех конференций по рассмотрению действия ДНЯО начиная с 1975 г. подчеркивалась необходимость надлежащей физической защиты в рамках национальных систем.

Положения национального законодательства в отношении экспортного контроля

Во всех случаях, когда ядерные товары и услуги вывозятся за пределы страны, важнейшим условием их поставки является требование к стране-получателю о том, что в случае реэкспорта данные товары и услуги должны подпадать под такие же критерии, что и при их экспорте в страну-получатель. Для осуществления данного стандарта необходимо, чтобы страна-получатель имела соответствующее законодательство и процедуры выдачи лицензий.

Как режим экспортного контроля влияет на процедуры проверки со стороны МАГАТЭ?

Согласно системе ДНЯО, экспортный контроль требует от МАГАТЭ проведения мероприятий по проверке в стране-получателе. Кроме того, экспортный контроль позволяет государствам в соответствии с требованиями Дополнительного протокола представлять в МАГАТЭ информацию по экспорту и импорту.

Сотрудничество между МАГАТЭ и государствами-экспортерами

В последние годы МАГАТЭ высказывало желание получать более полную информацию по экспорту. Поскольку в соответствии с Дополнительным протоколом отчеты по экспорту чувствительных ядерных товаров и услуг стали представляться на регулярной основе, потребность в такой информации более или менее удовлетворяется. (Чувствительные ядерные товары и услуги нередко называют единицами “исходного списка”, так как их экспорт является основанием для вступления в действие гарантий МАГАТЭ. Такой список составлен Комитетом экспортеров в рамках ДНЯО, известным как Комитет Цангера, и включен в Приложение II Дополнительного протокола МАГАТЭ к соглашениям в рамках ДНЯО о всеобъемлющих гарантиях.)

Что касается товаров “двойного назначения” (ДН), то существует необходимость разграничения между информацией, которая должна представляться в МАГАТЭ на регулярной и систематической основе, и информацией, требуемой только в отдельных случаях в отношении стран, вызывающих обеспокоенность.

О единицах ДН, не входящих в исходный список, не требуется регулярно отчитываться перед МАГАТЭ в силу их более низкой значимости и ограниченной степени подконтрольности. В отношении товаров и услуг двойного назначения не существует процедуры “предоставления гарантий на межправительственном уровне”, как для единиц из исходного списка. Правительства стран-получателей, как правило, не берут на себя полную ответственность за такие товары, а меру своей ответственности ограничивают заявлениями о том, что для экспорта из их страны товаров и услуг ДН необходимо наличие лицензии. Кроме того, такая ответственность, оговоренная в “международном импортном сертификате”, не распространяется на органы власти страны-получателя. Приняв информацию о поставке единиц ДН, МАГАТЭ не имеет возможности получать на регулярной основе подтверждения его прибытия в страну-получатель или сведений о его месте нахождения и использования. Это, безусловно, снижает ценность информации, и обработка такой информации может стать обременительной для МАГАТЭ.

Каждый такой случай может вызывать соответствующую обеспокоенность в большей или меньшей степени. Когда МАГАТЭ рассматривает положение в конкретной стране в связи с появившимися сомнениями или какими-либо несоответствиями, информация о единицах ДН может иметь большое значение. Инспекторы Агентства, столкнувшиеся с несоответствием в форме неординарного оборудования или обнаружившие оборудование из определенной страны происхождения, могут захотеть выяснить, было ли другое подобное оборудование экспортировано в данную страну. В таких случаях полезно и необходимо направлять запросы в соответствующие страны-экспортеры, так как информация о движении товаров и услуг ДН будет для МАГАТЭ еще одним средством дополнить или, по крайней мере, прояснить картину. В таких случаях государства-члены должны предоставлять МАГАТЭ всю необходимую ему информацию о конкретных товарах и практике их закупки соответствующими странами. Это согласуется с подтвержденным в 2000 г. решением Конференции 1995 г. по рассмотрению действия ДНЯО о том, что следует оказывать любую поддержку МАГАТЭ в целях усиления его возможностей в сфере гарантий.

Тем не менее остается фактом, что ценность информации по единицам ДН все же невелика по сравнению с тем уровнем информации, которую Агентство могло бы получать с помощью

эффективной системы отчетности по единицам из исходного списка в соответствии с Приложением II Дополнительного протокола. Поэтому Агентству необходимо сконцентрировать свои усилия как на внедрении и постоянном улучшении методов обработки информации в рамках отчетности по Приложению II, так и на изучении вопроса о том, как расширить свои возможности получения информации по импорту, в частности, путем стандартизации отчетности по импорту и доведения ее до уровня отчетности по экспорту. В то же время Агентству следует пересматривать и, если требуется, обновлять список, содержащийся в Приложении II.

Как ликвидировать основные пробелы в сфере экспортного контроля?

Системы экспортного контроля устанавливают для стран-получателей требования в отношении безопасности. Они гармонизируют данные требования на широкой международной основе; содействуют их универсальности, выдвигая их в качестве условия поставки товара; способствуют осведомленности в отношении требований в области безопасности с помощью аутрич-работы; и способны совместно с МАГАТЭ содействовать координации и сотрудничеству в сфере передачи технологии. В силу того что списки товаров и услуг в Приложениях I и II Дополнительного протокола составлены в соответствии с исходным списком Комитета, последний может консультировать МАГАТЭ по данным технологиям.

Если обратиться к согласованным на международном уровне стандартам, то становится ясно, что нынешние недостатки в данной области в основном связаны с применением этих стандартов на страновом уровне.

● Что касается Дополнительного протокола, то некоторые государства – участники ДНЯО не считают для себя обязательным присоединиться к такому документу. Это идет вразрез с концепцией статьи III Договора: государства – участники Договора, не обладающие ядерным оружием, обязуются провести переговоры с МАГАТЭ и заключить с ним Дополнительный протокол, а также провести переговоры и заключить соглашение о всеобъемлющих гарантиях. В пункте 1 статьи III Договора определяются две задачи: а) МАГАТЭ должно создать и поддерживать систему гарантий, отвечающую целям Договора; б) неядерные государства должны провести с МАГАТЭ переговоры с целью обеспечения выполнения Агентством в соответствии с его системой гарантий задачи по проверке соблюдения целей Договора. Данная концепция ясно показывает, что существует всего одна система гарантий для целей ДНЯО. Агентство должно учитывать последние достижения науки и техники и соответствующим образом совершенствовать или укреплять эту систему. Государства, не обладающие ядерным оружием, должны проводить переговоры с МАГАТЭ во всех случаях, когда возникает необходимость выполнения Агентством своих задач в сфере гарантий.

● Следуя такой логике, непонятны и неприемлемы причины, по которым государства – участники ДНЯО должны испытывать затруднения в вопросе заключения своих Дополнительных протоколов. Генеральный директор МАГАТЭ обратил особое внимание на тот факт, что для обеспечения эффективного выполнения Агентством своих контрольных функций Дополнительный протокол должен стать нормой для всех стран – участниц ДНЯО. Хотят ли в действительности государства-участники,

чтобы Агентство было ограничено в выполнении своих обязанностей, особенно в свете того, что Дополнительный протокол был единогласно принят Советом управляющих МАГАТЭ в 1997 г. и – также единогласно – подтвержден на Конференциях 1995 и 2000 гг. по рассмотрению действия ДНЯО? Почему такая единодушная поддержка отсутствует, когда речь заходит о выполнении этих решений?

● В области физической защиты ядерного материала ключевой проблемой является способ проверки выполнения данного требования. Только несколько государств-поставщиков имеют надлежащие инспекционные группы для проверки систем физической защиты в государствах-получателях. Укрепляя это требование в системе экспортного контроля, МАГАТЭ может сыграть важную роль с помощью своей добровольной Международной консультативной службы по физической защите (ИППАС). В качестве условия поставки поставщик должен потребовать приглашения государством-получателем представителей ИППАС и затем предоставления экспортеру отчета о результатах их деятельности.

В целях соблюдения должного уровня конфиденциальности в отношении информации, касающейся национальной безопасности, любой такой отчет должен содержать резюме, поясняющее в общих словах, являются ли принятые государством меры адекватными для целей ядерной программы в соответствии с руководящими принципами и рекомендациями МАГАТЭ.

● В сфере национальных правил и нормативных актов по экспортному контролю государствам может потребоваться содействие в принятии соответствующего законодательства в ядерной области. Группы экспортного контроля, такие как Комитет Цангера и Группа ядерных поставщиков, готовы посредством своих аутрич-программ оказать помощь отдельным государствам – как напрямую, так и через МАГАТЭ – в разработке и принятии надлежащих правил и нормативных актов на национальном уровне.

Конференция 2005 г. по рассмотрению действия ДНЯО станет хорошей возможностью для обзора событий в сфере экспортного контроля за последние 5 лет и, в частности, для изучения вопроса о стандартах и их внедрении государствами-участниками. Комитет Цангера сможет представить свой доклад Конференции и получить руководящие указания по своей будущей работе. В рамках концепции ДНЯО об “усилении обзорного механизма” этот Комитет с 2000 г. осуществлял анализ своих подходов с целью включения в них всех описанных выше стандартов. Комитет представит Конференции доклад о положении в этой области.

Конференция должна определить направления деятельности Комитета, чтобы иметь уверенность в том, что его концепции не расходятся с последними требованиями в области экспортного контроля. Поскольку Комитет стремится выполнять функцию “добросовестного интерпретатора” положений ДНЯО в области экспортного контроля, он учитывает соответствующие руководящие указания государств – участников ДНЯО.

Фриц В.Шмидт был директором подразделения по вопросам ядерного нераспространения Федерального министерства экономики и труда Австрии и являлся председателем Комитета Цангера (Комитета экспортеров ДНЯО). Он работал по проблематике ядерного нераспространения с 1971 г. и участвовал во всех шести конференциях по рассмотрению действия ДНЯО. Д-р Шмидт скончался в начале 2005 г., и об этой утрате скорбит все международное сообщество.