

Московский Центр Карнеги

У ЯДЕРНОГО ПОРОГА

Уроки ядерных кризисов Северной Кореи
и Ирана для режима нераспространения

Под редакцией
Алексея Арбатова

Москва
РОССПЭН
2007

УДК
ББК
У 11

Рецензент доктор исторических наук, профессор В. В. Наумкин

At the Nuclear Threshold. The Lessons of North Korean and Iranian Crises for the Non-proliferation of Nuclear Weapons.

Электронная версия: <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books>.

Книга подготовлена в рамках программы, осуществляемой некоммерческой неправительственной исследовательской организацией — Московским Центром Карнеги при поддержке благотворительного фонда Carnegie Corporation of New York.

В книге отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Научно-техническое обеспечение — П. Топычканов.

У11 **У ядерного порога : уроки ядерных кризисов Северной Кореи и Ирана для режима нераспространения** / под ред. А. Арбатова; Моск. Центр Карнеги. — М. : РОССПЭН, 2007. — 184 с.

ISBN

В коллективной монографии проанализированы уроки ядерных кризисов КНДР и Ирана для укрепления режима нераспространения. Авторы рассматривают ряд ключевых проблем функционирования системы ядерного нераспространения, политики великих держав и деятельности международных организаций в этой области, высвеченных в процессе развития иранского и северокорейского ядерных кризисов.

УДК
ББК

ISBN

© Carnegie Endowment for International Peace, 2007
© «Российская политическая энциклопедия», 2007

Оглавление

Об авторах	7
Благодарность	8
Принятые сокращения	9
Введение (<i>Алексей Арбатов</i>)	13
Глава 1. Северная Корея — опыт ядерного распространения (<i>Георгий Бульчев, Александр Воронцов</i>)	16
Ядерная программа КНДР в ретроспективе	16
Стимулы и тормоза развития программы	20
Уроки для режима и политики нераспространения	29
Глава 2. Ядерная программа Ирана — незаконченная история (<i>Антон Хлопков</i>)	34
Истоки — программа шаха	34
Гарантии МАГАТЭ и иранские ядерные технологии	39
Современное состояние и перспективы программы	41
Иран и ядерное оружие	47
Соблюдение Ираном обязательств по нераспростра- нению	49
Уроки иранской ядерной программы и политики	53
Глава 3. Система гарантий МАГАТЭ: «испытание на прочность» (<i>Роланд Тимербаев</i>)	62
Применение международных гарантий в КНДР	67
Применение гарантий в Иране	69
Пути совершенствования гарантий МАГАТЭ	73
Глава 4. Действенность контроля над ядерным экспортом (<i>Элина Кириченко</i>)	77
Современная система экспортного контроля	78
Резолюция Совета Безопасности ООН № 1540 — досто- инства и недостатки	80
Выводы и рекомендации	83
Глава 5. Выход из Договора о нераспространении ядерного оружия (<i>Алексей Арбатов</i>)	87
Право на выход из Договора	88
Мотивация и срок уведомления	90
Денонсация как способ сокрытия нарушений	94
Использование плодов «мирного атома» в военных целях	95

Коррекция процедур и обязательств при выходе из Договора	97
Глава 6. Ядерное разоружение и нераспространение (<i>Владимир Дворкин</i>)	100
Великие державы: разоружение или стабильность?	100
Диалектика ядерного разоружения и нераспространения	105
Ядерный реализм — к выполнению обязательств по ст. VI	113
Глава 7. Контрраспространение и роль Совета Безопасности ООН (<i>Александр Калядин</i>)	117
Опыт коллективного принуждения к нераспространению	118
Санкции ООН как инструмент нераспространения	121
Перспективы ИБОР	124
Иранский вызов — неподчинение решениям Совета Безопасности	126
Повышение эффективности мер принуждения	131
Глава 8. Ядерный топливный цикл (<i>Анатолий Дьяков</i>)	140
Северокорейские и иранские ядерные технологии	141
Глобальная ядерная энергетика и угрозы для нераспространения	144
Технологии топливного цикла	146
Идеи и проблемы международных центров	149
Глава 9. Глобальное сотрудничество в области ядерной энергетики (<i>Роуз Геттемюллер</i>)	156
Глобальное партнерство в ядерной энергетике — инициатива администрации Буша	157
«Путинская инициатива» в сфере ядерной энергетики	160
Потенциал российско-американского сотрудничества	162
Возможно ли сотрудничество по вопросу нераспространения? Прецедент Ирана	163
Заключение (<i>Алексей Арбатов</i>)	168
Общеполитические уроки	168
Упрочение ДНЯО	171
Параллельные меры принуждения и вознаграждения	177
Summary	180
О Фонде Карнеги	182

Table of Contents

About the authors	7
Acknowledgments	8
List of abbreviations	9
Introduction (<i>Alexei Arbatov</i>)	13
Chapter 1. North Korea — an experiment in nuclear proliferation (<i>Georgiy Boulychyov, Alexandre Vorontsov</i>) ..	16
North Korea's nuclear program in retrospect	16
Incentives and obstacles to the development of the program.....	20
Lessons for the non-proliferation regime and policy.....	29
Chapter 2. Iran's nuclear program — an unfinished story	
(<i>Anton Khlopkov</i>).....	34
Origins — the Shah's nuclear program.....	34
IAEA safeguards and Iranian nuclear technology	39
Current state of the program and outlook for the future ...	41
Iran and nuclear weapons	47
Issues of Iran's compliance with its non-proliferation commitments.....	49
Lessons from the Iranian nuclear program and nuclear policy	53
Chapter 3. The IAEA system of safeguards — a test of their strength (<i>Roland Timerbayev</i>)	62
Application of international safeguards in the PDRK	67
Implementation of safeguards in Iran	69
Ways for improving IAEA safeguards	73
Chapter 4. The effectiveness of nuclear export controls (<i>Elina Kirichenko</i>)	77
The modern export control system	78
UN Security Council Resolution 1540 — pros and cons ...	80
Conclusions and recommendations	83
Chapter 5. Withdrawal from the Non-Proliferation Treaty (<i>Alexei Arbatov</i>)	87
The right to withdraw from the NPT	88
Motivation and deadline for notice	90
Denunciation as a means of concealing violations	94
Using the fruits of peaceful nuclear energy towards military aims	95

Adjustment of procedures and obligations for withdrawal from the treaty	97
Chapter 6. Nuclear disarmament and non-proliferation (<i>Vladimir Dvorkin</i>)	100
The great powers: disarmament or stability?	100
The dialectic of nuclear disarmament and non-proliferation	105
Nuclear realism — towards fulfilling the obligations of article VI	113
Chapter 7. Countering proliferation and the role of the UN Security Council (<i>Alexandre Kalyadin</i>)	117
The experience of collective enforcement of non-proliferation	118
UN sanctions as an instrument in non-proliferation	121
Outlook for the Proliferation Security Initiative	124
The Iranian challenge: refusal to submit to Security Council decisions	126
Improving the effectiveness of enforcement	131
Chapter 8. The nuclear fuel cycle (<i>Anatoliy Dyakov</i>)	140
North Korean and Iranian nuclear technology	141
Global nuclear energy and the threats for non-proliferation	144
Fuel cycle technology	146
The idea of international centers and the problems involved	149
Chapter 9. Global nuclear energy cooperation (<i>Rose Gottemoeller</i>)	156
The Bush administration's Global Nuclear Energy Partnership	157
The 'Putin initiative' on nuclear energy	160
The potential for U.S.-Russian cooperation	162
Is non-proliferation cooperation possible? The Iranian precedent	163
Conclusion (<i>Alexei Arbatov</i>)	168
General political lessons	168
Strengthening the Non-Proliferation Treaty	171
Parallel measures of enforcement and encouragement	177
Summary (In English)	180
About the Carnegie Endowment	182

Об авторах

Арбатов Алексей Георгиевич — доктор исторических наук, член-корреспондент РАН, руководитель Центра международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН, член научного совета Московского Центра Карнеги, руководитель программы «Внешняя политика и безопасность».

Булычев Георгий Давидович — доктор экономических наук, профессор, директор исследовательских программ Центра изучения современной Кореи при ИМЭМО РАН.

Воронцов Александр Валентинович — кандидат исторических наук, заведующий отделом Кореи и Монголии Института востоковедения РАН.

Геттемуллер Роуз — директор Московского Центра Карнеги.

Дворкин Владимир Зиновьевич — доктор технических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН, заслуженный деятель науки и техники Российской Федерации.

Дьяков Анатолий Степанович — кандидат физико-математических наук, доцент, директор Центра по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии Московского физико-технического института.

Калядин Александр Николаевич — доктор исторических наук, главный научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН.

Кириченко Элина Всеволодовна — кандидат экономических наук, руководитель Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН.

Тимербаев Роланд Махмутович — чрезвычайный и полномочный посол, доктор исторических наук, профессор, председатель совета ПИР-Центра.

Хлопков Антон Викторович — заместитель директора ПИР-Центра.

Благодарность

Авторы выражают благодарность Фонду Джона Д. и Кэтрин Макаргуров, Фонду Старр и Корпорации Карнеги Нью-Йорка за поддержку проекта «Ядерное нераспространение в эпоху глобализации», в рамках которого выполнена настоящая работа. Авторы признательны руководству, научным и техническим сотрудникам Фонда Карнеги за Международный Мир (Вашингтон) и Московского Центра Карнеги за их интеллектуальный вклад и организационно-техническую помощь при работе над книгой.

Мы особенно благодарны российским специалистам из Российской академии наук, государственных ведомств, научных и общественных центров, средств массовой информации, которые приняли участие в ряде семинаров и конференций, проводившихся в рамках проекта в течение 2004—2007 гг., и высказали ценные мнения по тематике исследования. Особой признательности заслуживают рецензенты книги: профессор, директор Международной общественной организации «Центр стратегических и политических исследований» В. В. Наумкин и заместитель директора Московского Центра Карнеги, ведущий научный сотрудник Д. В. Тренин.

Принятые сокращения

АЭС	— атомная электростанция
БР	— баллистическая ракета
БРПЛ	— баллистическая ракета подводных лодок
ВВС	— военно-воздушные силы
ВОУ	— высокообогащенный уран
ГПЯЭ	— Глобальное партнерство по ядерной энергетике
ГЯП	— Группа ядерных поставщиков
ДВЗЯИ	— Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний
ДЗПРМ	— Договор о запрещении производства расщепляющихся материалов в военных целях
ДНЯО	— Договор о нераспространении ядерного оружия
ЕРР	— единица разделительных работ
ЗСЯО	— зона, свободная от ядерного оружия
ИБОР	— Инициатива по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения
КЕДО	— Организация по развитию энергетики на Корейском полуострове
ЛВР	— легководный ядерный реактор
МАГАТЭ	— Международное агентство по ядерной энергии
МБР	— межконтинентальная баллистическая ракета
МЦОУ	— Международный центр по обогащению урана
МЦЯТЦ	— Международный центр по ядерному топливному циклу
НОУ	— низкообогащенный уран
ОАЭИ	— Организация по атомной энергии Ирана
ОМУ	— оружие массового уничтожения
ОСВ	— ограничение стратегических вооружений
ОЯТ	— облученное (отработанное) ядерное топливо
ПРО	— противоракетная оборона
РГЧ ИН	— разделяющиеся головные части индивидуального наведения
РКРТ	— Режим контроля за ракетными технологиями
РМД	— ракета меньшей дальности
РСД	— ракета средней дальности
РСМД	— ракеты средней и меньшей дальности

СМИ	— средства массовой информации
СНВ	— стратегические наступательные вооружения
СНП	— стратегические наступательные потенциалы
СЯС	— стратегические ядерные силы
ТВЭЛ	— тепловыделяющий элемент на АЭС
ЮНМОВИК	— Комиссия по наблюдению, контролю и инспекциям ООН
ЮНСКОМ	— Специальная комиссия ООН
ЯМ	— ядерный материал
ЯО	— ядерное оружие
ЯТЦ	— ядерный топливный цикл
G-IV	— «Генерация-IV», международный проект по созданию энергетических систем

История ничему не учит,
а только наказывает за незнание уроков.

*Великий русский историк, академик
Василий Осипович Ключевский*

Введение

Алексей Арбатов

Вот уже много лет внимание мировой общественности привлечено к ядерным программам Северной Кореи и Ирана и к бурной политико-дипломатической деятельности вокруг них. Эти две международные проблемы периодически впадают в кризисную стадию и как будто соревнуются между собой в роли возмутителей спокойствия в сфере региональной и глобальной безопасности.

Оба вопроса стоят в центре проблематики ядерного нераспространения, и от них во многом зависит судьба Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Обе проблемы политически тесно взаимосвязаны. То или иное решение корейского «ядерного дела» окажет огромное влияние на подход ведущих держав мира к Ирану и на собственно иранскую политику в этой области. А озабоченность мирового сообщества по поводу ядерной программы Ирана более всего диктуется вероятностью того, что Тегеран рано или поздно пойдет по корейскому пути: официально выйдет из ДНЯО, разорвет соглашения с Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) и создаст ядерное оружие (ЯО).

Обретение Ираном ядерного оружия вслед за КНДР нанесло бы еще один, может быть, фатальный удар по Договору и по режиму ядерного нераспространения в целом со всеми вытекающими поистине катастрофическими последствиями. Среди них рост вероятности конфликта с боевым применением ядерного оружия и опасности его несанкционированного использования, дальнейшее распространение этого оружия в Азии, Африке и Латинской Америке и в конечном счете попадание ядерного боеприпаса или ядерных материалов в руки международного терроризма.

Отсюда с очевидностью вытекает вся важность урегулирования обеих проблем по возможности мирным путем. Поэтому неудивительно, что они в последние годы стоят в повестке дня мировой дипломатии на самых разных уровнях, им посвящаются многочисленные научные конференции и симпозиумы, бесчисленные книги, доклады и статьи.

Особенность настоящей коллективной монографии состоит в том, что, вновь поднимая обе проблемы с разных точек зрения, она не посвящена непосредственно вариантам и перспективам их решения. Тема книги — уроки и выводы из истории иранской и северокорейской ядерных программ для дела укрепления ДНЯО, его норм и механизмов. Иными словами, в монографии рассмотрен ряд ключевых проблем, которые высветил иранский и северокорейский опыт в функционировании режима и системы ядерного нераспространения, в политике великих держав в этой сфере, в роли и деятельности международных организаций и которые необходимо решать в целях упрочения ДНЯО и его норм и механизмов.

В первых главах книги представлен обзор основных этапов и поворотных моментов развития ядерных программ КНДР и Ирана и связанной с ними политической ситуации. Из этой истории выводятся некоторые уроки общего характера, которые можно будет использовать в отношениях с другими «пороговыми» странами, имея в виду императив удержания их в рамках ДНЯО и гарантий МАГАТЭ. В третьей главе анализируются достижения и недостатки системы гарантий Агентства и пути повышения их эффективности во избежание рецидивов их нарушений или обхода по примеру КНДР и Ирана. В четвертой главе под этим же углом зрения рассмотрены проблемы и перспективы совершенствования экспортного контроля в сфере ядерных материалов и технологий. В пятой исследуются вопросы выхода из ДНЯО как наиболее вероятного пути дальнейшего распространения ЯО и создания механизма удержания государств от следования северокорейской модели.

Шестая глава обращена к проблематике взаимосвязи и взаимовлияния ядерного разоружения и нераспространения, выполнения обязательств великих держав по ДНЯО. В седьмой оцениваются концепция и инструменты контрраспространения (прежде всего Инициатива по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения — ИБОР), особое внимание уделено недостаткам в деятельности Совета Безопасности ООН по иранской и северокорейской проблемам, путям повышения его роли и эффективности. В восьмой главе рассмотрены проблемы ядерного топливного цикла (ЯТЦ), который может быть самым прямым путем к созданию ЯО и который спровоцировал кризисы вокруг ядерных программ Пхеньяна и Тегерана. Оценивается перспектива интернационализации звеньев ЯТЦ как способа укрепления режима нераспространения.

Девятая глава посвящена перспективам международного сотрудничества в развитии новых технологий в ядерной энергетике, уменьшающих риск перенацеливания ее на военные нужды. В заключении суммируются основные уроки и выводы из опыта ядерных программ КНДР и Ирана и политической борьбы вокруг них, предлагаются рекомендации по повышению эффективности стратегии ядерного нераспространения — как общеполитического порядка, так и конкретно относящиеся к укреплению ДНЯО, его норм и механизмов.

Глава 1. СЕВЕРНАЯ КОРЕЯ — ОПЫТ ЯДЕРНОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

Георгий Булычев, Александр Воронцов

Проведение 9 октября 2006 г. подземного ядерного взрыва Северной Кореей подтвердило ее заявления о том, что она обладает если не полноценным ядерным оружием, то по меньшей мере ядерным взрывным устройством. Возник опасный прецедент, крайне нежелательный с точки зрения глобального режима нераспространения, мира и безопасности на Корейском полуострове и в Северо-Восточной Азии в целом. Одновременно выяснилась несостоятельность зачастую воздействовавших на реальную политику гипотез о том, что ядерная программа КНДР являлась лишь блефом, средством шантажа для выторговывания уступок у Запада, которые именно по этой причине не следовало предоставлять.

Чтобы понять причины столь прискорбного оборота событий, имеет смысл вспомнить основные вехи приведшего к нему пути.

Ядерная программа КНДР в ретроспективе

Нередко исследователи называют началом ядерной деятельности Северной Кореи 1952 г., когда было принято решение о создании Исследовательского института атомной энергии. В условиях ведения разрушительной Корейской войны это событие имело чисто формальный характер.

Реальное создание ядерной инфраструктуры началось в середине 1960-х годов с помощью СССР, а позднее и КНР. В 1965 г. Советский Союз поставил в Северную Корею небольшой исследовательский урановый реактор ИРТ-2000 бассейного типа мощностью 2 МВт. После запуска в эксплуатацию в 1966 г. он по настоянию СССР был поставлен под гарантии Международного агентства по атомной энергии. За время сотрудничества СССР

и КНДР в ядерной области советская сторона подготовила несколько сотен северокорейских специалистов, однако исключительно мирной направленности¹. Подготовка северокорейских специалистов в областях, имеющих отношение к созданию ЯО, не допускалась. В 1960—1970-е годы в Северной Корее была создана необходимая ядерная инфраструктура, обстоятельно описанная во многих исследованиях², но не являющаяся предметом рассмотрения данной работы. С 1993 г. указом президента России все сотрудничество с КНДР в ядерной области, в том числе научное, было прекращено³.

В качестве этапных событий ядерной деятельности КНДР можно выделить следующие.

По мнению российских спецслужб, «политическое решение о начале работ по созданию ядерного оружия в КНДР было принято на рубеже 70-х годов»⁴. Возможно, толчком послужило получение разведывательных данных о наличии подобной программы в Южной Корее на фоне решительного отказа СССР поделиться со своим непредсказуемым союзником ядерными технологиями.

Первые подтверждения ядерных амбиций Пхеньяна Центральное разведывательное управление США получило в 1982 г. Именно тогда Соединенные Штаты поставили перед СССР вопрос о необходимости выработки совместных подходов к ядерным планам КНДР. Но советское руководство не разделило американской озабоченности и активизировало совместную деятельность с КНДР в области атомной энергетики.

В апреле 1985 г. под давлением СССР и в расчете на строительство с его помощью атомной электростанции (АЭС) КНДР вступила в ДНЯО. «В награду» Советский Союз поставил в Северную Корею исследовательский газографитный урановый реактор мощностью 5 МВт (смонтирован в Енбене и запущен в эксплуатацию в 1986 г. после постановки под гарантии МАГАТЭ), а также подписал соглашение о строительстве в Северной Корее АЭС с четырьмя легководными реакторами типа ВВЭР-440. В 1992 г. это соглашение было уточнено — вместо четырех реакторов ВВЭР-440 решено было поставить три, но более мощных реактора ВВЭР-640, которые считались наиболее безопасными. Кроме того, в 1991 г. был подписан контракт о поставке Советским Союзом в КНДР топливных сборок (ТВЭЛов) на общую сумму 185 тыс. долл.

В 1989 г. американцы выразили подозрение, что Северная Корея произвела перезагрузку работающего в Енбене ядерного

реактора, затем переработала ядерное топливо и скорее всего получила до 12 кг оружейного плутония (этого количества достаточно для изготовления двух ядерных взрывных устройств).

В январе 1992 г. КНДР под нажимом извне подписала с МАГАТЭ соглашение о гарантиях, которое вступило в силу 10 апреля 1992 г. Первые инспекции начались в мае 1992 г., после того как США заявили о выводе своего тактического ЯО с территории Южной Кореи⁵. Следует отметить, что одной из причин столь долгих переговоров с МАГАТЭ стал как раз вопрос о выводе американского ядерного оружия, выдвинутого Пхеньяном в качестве условия введения гарантий.

Первый ядерный кризис 1993—1994 гг. В период с 1992 по 1993 гг. было проведено шесть инспекций, вызвавших у представителей МАГАТЭ определенные сомнения и дополнительные вопросы. Для получения ответов на них впервые за всю историю Агентства его генеральный директор Х. Бликс 11 февраля 1993 г. потребовал проведения «специальной инспекции». Десять дней спустя министр по атомной энергии КНДР проинформировал Бликса об отказе его страны разрешить эту инспекцию, а 12 марта — о решении выйти из ДНЯО. Только после раунда переговоров с США в июне 1993 г. КНДР приостановила свой выход из Договора (за день до истечения трехмесячного срока), но заявила, что не считает себя полноправным членом МАГАТЭ и на этом основании не признает право Агентства осуществлять даже обычные инспекции. После нескольких месяцев сложного взаимодействия, полного драматических событий, в декабре 1993 г. Бликс был вынужден заявить, что Агентство не может быть более уверено в том, что имеющиеся у КНДР ядерные материалы не используются для создания ядерного оружия⁶.

В этой связи необходимо отметить, что фактором, существенно осложнявшим взаимоотношения КНДР и МАГАТЭ, было то обстоятельство, что нередко косвенным инициатором попыток Агентства получить доступ на тот или иной объект являлись США, поскольку именно они предоставляли «достоверную конфиденциальную информацию» о секретных объектах, имеющих отношение к созданию северокорейского ядерного оружия. Если бы МАГАТЭ имело большую самостоятельность в получении и оценке информации, таких осложнений можно было избежать.

Параллельно набирал обороты процесс подготовки Соединенных Штатов к военной акции против Северной Кореи. Опасное развитие ситуации сумел остановить визит бывшего президента

США Дж. Картера в Пхеньян в июне 1994 г. и его встреча с Ким Ир Сенем. Это событие стало переломным моментом, переведшим кризис в переговорную плоскость и обеспечившим его дипломатическое разрешение. В октябре 1994 г. было заключено Рамочное соглашение.

С точки зрения нераспространения важным достижением этого документа являлась остановка плутониевой программы и постановка под гарантии МАГАТЭ газографитных реакторов и радиохимического производства. Агентству разрешили установить видеокamеры и опломбировать оборудование. Только в Енбене Агентство установило систему мониторинга, которая осуществляла наблюдение за 30 зданиями и 5 установками⁷.

Второй ядерный кризис: октябрь 2002 г. — по настоящее время. В ходе визита в КНДР 5 октября 2002 г. заместитель государственного секретаря США Дж. Келли обвинил Пхеньян в наличии параллельной секретной программы производства высокообогащенного урана. 14 ноября 2002 г. Организация по развитию энергетики на Корейском полуострове (КЕДО) приняла решение о прекращении компенсационных поставок нефтепродуктов в КНДР в рамках Рамочного соглашения. В декабре МИД КНДР заявил о немедленном возобновлении работы и строительства ядерных объектов по производству электроэнергии; были сняты пломбы и видеокamеры, с помощью которых МАГАТЭ контролировало замораживание ядерных объектов, инспектора МАГАТЭ были высланы из страны. В январе 2003 г. КНДР вышла из ДНЯО. Последовавшие пять раундов шестисторонних переговоров (США — Россия — КНР — Япония — КНДР — РК) в Пекине с целью денуклеаризации Корейского полуострова (2003—2005 гг.) не увенчались успехом. Совместное заявление о принципах, принятое по итогам четвертого раунда, — высший на сегодняшний день результат шестисторонних переговоров — датировано 19 сентября 2005 г. Однако буквально на следующий день появились различные (американская и северокорейская) интерпретации договоренностей.

В ноябре 2005 г. объявление США карательных мер против северокорейских зарубежных счетов привело к фактическому отказу Пхеньяна от продолжения переговоров. 10 февраля 2006 г. МИД КНДР объявил о приостановке участия Северной Кореи в шестисторонних переговорах, а также о намерении наращивать свой ядерный потенциал. 31 марта северокорейский МИД объявил КНДР «державой, обладающей внушительным потенциалом ядерного оружия».

Ракетные испытания КНДР состоялись 4 июля 2006 г. Единогласно принятая 15 июля 2006 г. резолюция Совета Безопасности ООН № 1695 осудила ракетные испытания КНДР. Тем не менее 9 октября 2006 г. было проведено первое подземное ядерное испытание КНДР. В ответ на это 14 октября Совет Безопасности единогласно принял резолюцию № 1718, осуждающую ядерное испытание и вводящую санкции против КНДР. Одновременно США дали КНДР сигнал о готовности к существенным уступкам в случае реальных шагов Пхеньяна по ядерному разоружению в соответствии с Заявлением от 19 сентября 2005 г. Трехсторонние консультации США, КНДР и КНР по этому поводу имели место 29 ноября 2006 г., а шестисторонние переговоры в Пекине начались 18 декабря. В ходе кулуарных контактов американцы озвучили новый, более уступчивый подход к запросам КНДР. Закрытое обсуждение состоялось в середине января в Берлине на уровне глав делегаций КНДР и США, где было достигнуто принципиальное согласие о будущей договоренности. На этой основе в ходе очередного раунда шестисторонних переговоров 8–13 февраля в Пекине было согласовано Совместное заявление, которое предполагает:

- закрытие (shut down and seal for the purpose of eventual abandonment) ядерных объектов КНДР в Енбене и допуск инспекторов ООН с целью их мониторинга в течение 60 дней (КНДР в этот период в качестве помощи будет поставлено 50 тыс. т мазута);
- обсуждение КНДР с партнерами перечня ядерных программ и материалов, от которых ей предстоит отказаться, включая имеющийся плутоний.
- в течение «последующей» фазы, когда КНДР декларирует все ядерные программы и выведет из строя все существующие ядерные объекты (provision by the DPRK of a complete declaration of all nuclear programs and disablement of all existing nuclear facilities), ей будет поставлено еще 950 тыс. т мазута;
- США и Япония начнут с КНДР переговоры о нормализации отношений, снятии санкций⁸.

Стимулы и тормоза развития программы

На основе тридцатилетнего взаимодействия США, всего международного сообщества с КНДР с целью предотвращения развития ее национальной военной ядерной программы можно сделать ряд выводов.

Одна лишь тактика силового давления и санкций («кнута») оказалась неспособна принести положительные результаты. Тактика мелких подачек («пряников») при сохранении в целом конфронтационного подхода лишь консервирует проблему. Одновременно этот же опыт достаточно убедительно демонстрирует, что вполне успешно работала политика «вовлечения» (engagement) и стратегических компромиссов. Диалог «на равных» на основе учета взаимных озабоченностей приводил к отсрочкам, замораживанию и даже прекращению на определенных этапах ядерной деятельности КНДР.

Ретроспективный взгляд на проблему показывает, что для КНДР после столкновения в годы Корейской войны со всей мощью американской военной машины вопросы обеспечения безопасности приобрели самодовлеющее значение. В рамках поиска оптимального ответа наиболее соблазнительной, видимо, оказалась мысль о приобретении относительно дешевого и доступного «ядерного стратегического уравнителя». В свете наличия у США конкретных планов применения тактического ЯО в ходе Корейской войны и в течение достаточно длительного времени после ее окончания⁹ идея обзавестись собственным оружием массового поражения (ОМУ) никогда не вызывала аллергии у северокорейского руководства. А вот к ДНЯО как механизму, препятствующему получению абсолютного средства защиты, но не предоставляющему взамен достаточно надежных гарантий безопасности, в Пхеньяне с самого начала испытывали противоречивые чувства. Однако в 1960—1970-е годы подобные рассуждения в находившейся под советским «ядерным зонтиком» КНДР носили схоластический характер. В то же время развитие ядерной энергетики для КНДР в силу объективной бедности традиционными энергоресурсами и растущей импортной зависимости (что само по себе в Пхеньяне считается угрозой национальной безопасности) всегда было для Ким Ир Сена заветной мечтой, тем более что ядерная энергетика бурно развивалась в эти годы в Южной Корее.

Очевидно, что к практическому развитию именно военной ядерной программы — при наличии «исследовательского реактора», кадров и запасов урана — Пхеньян подтолкнуло известие о секретной программе Сеула по созданию ЯО при президенте Пак Чжон Хи (по некоторым данным, южнокорейская бомба должна была быть готова к 1981 г.)¹⁰. На фоне параноидального противостояния с США и Южной Кореей руководство КНДР

было вынуждено признаться себе в том, что экономическое соревнование с Югом проиграно.

Таким образом, мотивация носила реактивный характер и прежде всего была связана с обеспечением выживания режима; она воспринималась северокорейцами как «ответ на угрозу», а не как средство подготовки агрессии. Полная закрытость политической системы позволяла рассчитывать, что главные союзники СССР и Китай (не говоря уже о врагах) вряд ли получат столь неопровержимую информацию о военной программе, что смогут всерьез реагировать. Да и политической воли для нажима на КНДР в условиях советско-китайского противостояния ни у Москвы, ни у Пекина, очевидно, не было.

На том этапе, однако, дело дальше теоретических разработок все же не продвинулось. По-видимому, в качестве условия согласия СССР построить две АЭС КНДР после долгих уговоров решила вступить в ДНЯО, видимо, переведя ядерную программу в глубокое подполье в расчете на безнаказанность. При этом она постоянно напоминала об обязательствах членов «ядерного клуба» по ядерному разоружению¹¹, как бы готовя аргументацию для обоснования возможного собственного несоблюдения обязательств. Если бы в тот момент разработки ядерного оружия вышли на практический уровень, Северная Корея вряд ли согласилась бы связать себе руки под обещание получения двух АЭС, строительство которых в любом случае заняло бы много лет. Так или иначе, военная ядерная программа в итоге применения «пряника» (АЭС) была заторможена. Не исключено, что в противном случае работоспособное ядерное устройство появилось бы у Северной Кореи уже к моменту распада мирового коммунистического лагеря.

Так работали позитивные стимулы. Что касается негативных, то катализатором, подтолкнувшим Ким Ир Сена к разработке ЯО, стало осознание им во второй половине 1980-х годов реальности перспективы утраты советского «ядерного зонтика» и в целом СССР в качестве надежного союзника. Кульминацией такого переосмысления новых международно-политических реалий можно считать предельно откровенное и жесткое заявление тогда еще министра иностранных дел, а ныне титульного главы КНДР Ким Ён Нама на переговорах с его советским визави Э. Шеварнадзе в 1990 г. Тогда разгневанный «предательством» СССР северокорейский дипломат ультимативно заявил, что в ответ на установление отношений СССР с Сеулом «в условиях наличия ядерного оружия в Южной Корее мы в таком случае

неизбежно пойдем на разработку соответствующего оружия противодействия и будем вынуждены выйти из Договора о нераспространении ядерного оружия»¹².

С точки зрения рассматриваемой модели поведения КНДР ее следующий шаг — подписание наконец в 1992 г. контрольного соглашения с МАГАТЭ — выглядит не вполне логичным. Не получив чего-то осязаемого от противоположной стороны, Пхеньян утратил «преимущество неопределенности» в отношении своих действий, в результате чего понес ущерб. Возможно, КНДР стала сомневаться в намерении России и Китая и дальше покрывать ее тактику затягивания переговоров с МАГАТЭ — и одновременно переоценила свои возможности по сокрытию истины от инспекторов Агентства. Заявка на выход из ДНЯО под надуманным предлогом была на самом деле большим блефом Пхеньяна, направленным на снятие обвинений в его адрес за прошлые нарушения Договора. Вместе с тем руководство КНДР было готово разменять замораживание ядерных программ на экономические, политические и технологические (строительство АЭС) гарантии выживания режима.

Первый ядерный кризис 1993—1994 гг. завершился торжеством разумного компромисса — подписанием в октябре 1994 г. Рамочного соглашения. Достигнуто оно было со стороны Вашингтона в результате классического сочетания «кнута и пряника». Поскольку к письменные обещания, данные президентом США Б. Клинтоном Ким Ир Сёну (включая центральный пункт о нормализации отношений), казались Пхеньяну разумными, выполнимыми и ведущими в конечном счете к прекращению конфронтации с США, данное соглашение оказалось продуктивным, на целых восемь лет остановив ядерную программу КНДР и стабилизировав обстановку на Корейском полуострове. И плата за него со стороны США оказалась не очень высокой (500 тыс. т мазута в год, поставляемого Северной Корее в период строительства двух легководных ядерных реакторов — ЛВР). Расходы по подготовке к строительству ЛВР (понесенные в основном Южной Кореей) принесли выгоду лишь подрядчикам. Расходы же по содержанию административного аппарата международного консорциума КЕДО вряд ли можно рассматривать как реальную помощь Северной Корее.

Фатальной ошибкой, подорвавшей Рамочное соглашение, стало то, что Вашингтон (это заставляет предположить вся совокупность данных, равно как и неофициальные признания тогдашних членов руководства) с самого начала рассматривал соглашение не

как нечто имеющее самостоятельную ценность, а как средство замораживания ядерной программы режима-«изгоя» до момента его ожидаемого в скором времени неминуемого крушения и, соответственно, не торопился с выполнением условий, содержащихся в подписанном документе. Справедливости ради следует напомнить, что многие российские и китайские эксперты не жалея сил, убеждали США, Японию и особенно Южную Корею в утопичности подобных ожиданий, но услышаны не были¹³.

Из попытки таким образом переиграть Пхеньян ничего хорошего не получилось. Сначала он нашел асимметричный ответ: выполняя обязательства по Рамочному соглашению, форсировал развитие ракетных программ. Шокировавший мир запуск межконтинентальных баллистических ракет (МБР) «Тэпходон» в 1998 г. помимо всего прочего был призван показать Вашингтону, что невыполнение в полном объеме обязательств по Рамочному соглашению способно создать ему больше издержек, нежели выгод.

Нельзя не отметить, что свершившаяся вскоре после подписания Рамочного соглашения потеря демократами большинства в Конгрессе США также не позволила администрации Б. Клинтона реализовать это соглашение в той мере, в какой это планировалось. Пришедшая же ей на смену в 2000 г. новая команда Дж. Буша с самого начала испытывала «аллергию» к Рамочному соглашению. Было ясно, что повод для его разрыва рано или поздно найдется. Определенное удивление вызывает лишь то, что он был найден не сразу. «Моментом истины» стал визит в КНДР в октябре 2002 г. заместителя госсекретаря США Дж. Келли, считающийся точкой отсчета нынешнего, второго ядерного кризиса. Прибывший в Пхеньян американский эмиссар обвинил КНДР в нарушении Рамочного соглашения путем осуществления тайной программы по созданию ЯО на базе обогащенного урана. По его словам, он услышал подтверждение этому от своего визави, первого заместителя министра иностранных дел КНДР Кан Сок Чу. Несколько днями позже северокорейский МИД официально опроверг подобные заявления (дав также текстуальные разъяснения своим ведущим иностранным партнерам по дипломатическим каналам), подчеркнув, что слова его представителя были лишь о «праве» КНДР на «обладание оружием даже более мощным, чем урановое», и были искажены либо в результате ошибки переводчика, либо сознательно. Но как официальный Вашингтон, так и основные мировые СМИ оставили это без внимания.

Между тем знание политических традиций КНДР и опыт многолетнего российского общения с Пхеньяном показывает, что в случае «кулуарного признания» наличия программы производства высокообогащенного урана (ВОУ) Пхеньян рано или поздно подтвердил бы это и публично (как было сделано, например, с плутониевой программой). В крайнем случае он отделался бы молчанием, а не публиковал бы официально опровержение, поскольку доказательство его ложности было чревато неприемлемой «потерей лица». В истории северокорейской пропаганды трудно найти прецедент прямой лжи — обычно используется тактика полуправды или иезуитская интерпретация, возлагающая вину на оппонента, но не опровергающая факты.

В принципе, в Пхеньяне скорее всего издавна думали о создании собственной базы обогащения урана для обеспечения сырьем АЭС. «Чучхейская» установка относительно опоры на собственные силы учит, что не следует покупать продукт за рубежом, если его можно произвести самостоятельно, в том числе и для строившихся в рамках КЕДО легководных реакторов. Интерес к созданию национального производства ядерного топлива на основе низкообогащенного урана не противоречил принципам режима нераспространения ядерного оружия, хотя и создавал потенциальную возможность «переключения» уранообогащительного производства на военные цели¹⁴. Но при этом программа, конечно, должна была бы стать предметом гарантий МАГАТЭ.

Можно предположить, что в условиях, когда, с одной стороны, выполнение Рамочного соглашения Вашингтоном не выглядело безупречно, а, с другой, представился случай познакомиться с пакистанским опытом обогащения урана, Пхеньян решил такую возможность не упускать (и избежать сложностей с гарантиями МАГАТЭ в отношении поставок из Пакистана).

Тем не менее здравый смысл подсказывает, что вряд ли в рамках подобной сделки с Исламабадом ставилась задача выйти на производство ЯО на базе обогащенного урана. Ведь реализация подобной программы — задача технически сложная, энергоемкая и более легко обнаруживаемая, чем уже имевшийся плутониевый проект. Скорее всего имела место попытка осуществления пилотного проекта на базе приобретенных в Пакистане нескольких десятков центрифуг, чертежей оборудования и описания технологических процессов. Как стало известно позднее, в начале 1990-х годов подобные же секретные работы тайно велись и в Южной Корее. Но промышленное внедрение необхо-

димых для производства ЯО десятков тысяч центрифуг в планах Пхеньяна вряд ли стояло.

Во всяком случае, за прошедшее после 2002 г. время никаких дополнительных сведений, разъяснений и уточнений на этот счет из Вашингтона не последовало. Раскрытие подпольной сети ядерной торговли А. К. Хана не дало убедительных сведений о том, что именно получила КНДР и подтверждений возможности создания ею в то время (т. е. до 2002 г.) мощностей для обогащения урана. Хорошо информированные американские эксперты (Р. Галуччи, М. Рейсс и др.) в качестве «доказательства» приводят лишь единичные случаи поставок в КНДР материалов, которые могли быть использованы в этих целях, но не выдвигают каких-либо предположений о наличии самой программы или хотя бы планов ее развертывания¹⁵.

При наличии у республиканской администрации желания проверить возникшие сомнения договориться с северокорейцами об инспекциях было бы, видимо, вполне возможно. Разрешение Пхеньяна на обследование «подозрительных подземных объектов» в районе Кымчанни в 1999—2000 гг., полученное предшествующей администрацией США на компенсационной основе, равно как и выдвинутое КНДР через месяц после вышеупомянутого визита Дж. Келли предложение Вашингтону заключить пакт о ненападении, предусматривающий возможность американских инспекций, подтверждают готовность северян договариваться и по вопросам верификации.

Очевидно, однако, что в планы неоконсерваторов в Вашингтоне такие задачи не входили. Их главная цель заключалась в ликвидации не ядерной программы, а самого режима в КНДР с автоматическим устранением и его ядерной программы. Поэтому противоречивые результаты визита Дж. Келли в Пхеньян были использованы для разрыва Рамочного соглашения. При этом Вашингтон понимал, что в ответ Пхеньян также прекратит выполнение своих обязательств по соглашению, т. е. был готов к обострению кризиса.

Со своей стороны, руководство КНДР, видимо, к концу 2002 г. пришло к выводу, что США не будут выполнять Рамочное соглашение и вновь взяли курс на смену режима в Пхеньяне либо путем изоляции и давления, либо посредством последующей прямой военной операции. Поэтому Северная Корея пошла на упреждение и, воспользовавшись «урановым предлогом», вновь сделала заявку на выход из ДНЯО и возобновила плутониевую программу, используя единственный имевшийся у нее

инструмент давления на США и мировое сообщество. При этом КНДР, безусловно, сочла, что состоявшийся выход США из Договора по противоракетной обороне (ПРО) в мае того же года не позволит организовать против нее массированную политическую кампанию по поводу выхода из ДНЯО. К тому же подготовка США к войне с Ираком не позволяла им переключиться на планирование вооруженной акции против Северной Кореи, а разобщенность великих держав относительно иракской проблемы исключала единство Совета Безопасности ООН по КНДР.

Политика смены режима в Пхеньяне завела республиканскую администрацию в тупик. Не удалось сформировать согласие мирового сообщества, прежде всего ключевых приграничных с Северной Кореей государств, на ликвидацию режима. Проявить гибкость и поставить во главу угла американской политики на северокорейском направлении действительно проблемы нераспространения не позволяло неоконсервативное ядро в администрации, Конгрессе и СМИ. Подобная раздвоенность корейской политики Вашингтона обусловила бросающуюся в глаза вялость американского ответа на последовавшие реальные шаги Северной Кореи по созданию ЯО. Обозреватели дружно отмечали на отсутствие внятной реакции на «разморозку» северянами ядерных объектов, выход из ДНЯО, переработку 8 тыс. стержней отработанного ядерного топлива, объявление в феврале 2005 г. о создании ЯО и т. д. Даже ядерное испытание явилось для США в общем ожидаемым¹⁶. Понятно, что в это время руки Вашингтона уже были связаны войной в Ираке и иранским кризисом.

Интересно в этой связи, что беспрецедентное для КНДР заблаговременное уведомление об испытании можно было интерпретировать как последнюю попытку вынудить американцев к торгу, но призыв услышан не был. Правда, в ходе четвертого раунда шестисторонних переговоров в Пекине удалось наконец добиться реального прогресса, и в совместном заявлении о принципах от 19 сентября 2005 г. цель денуклеаризации Корейского полуострова всеми участниками включая КНДР была продекларирована. Но американские представители устами К. Райса и К. Хилла поспешили дезавуировать достигнутые компромиссные результаты, как будто неоконсервативное крыло в Вашингтоне испугалось, что Северная Корея действительно начнет движение по возвращению в ДНЯО и выйдет из-под огня международной критики.

Срочно была запущена инициатива по борьбе с незаконной экономической деятельностью КНДР, предприняты диплома-

тические усилия с целью «перепаковать» взаимные обязательства сторон по совместному соглашению от 19 сентября в направлении отхода от принципа одновременности действий и обеспечения первоначальных шагов со стороны Пхеньяна. В частности, был использован вроде бы второстепенный вопрос о строительстве ЛВР: фактически исключив его реализацию в обозримой перспективе, Вашингтон вызвал предсказуемо резкую реакцию Пхеньяна (для которого собственная АЭС — дело почти сакральное)¹⁷, вследствие чего вновь стала разворачиваться конфронтационная спираль.

После трех лет политических и дипломатических маневров, видя, что США увязли в оккупационной войне в Ираке и переживают глубокий внутривнутриполитический раскол, что разваливается операция в Афганистане, что противоречия между великими державами в Совете Безопасности ООН и по важным вопросам мировой политики остры как никогда, Пхеньян решил еще больше повысить ставку в игре и провел ядерное испытание 9 октября 2006 г. Вероятно, этому решению способствовал также фактический провал обзорной конференции по ДНЯО 2005 г. по вине США и беспрецедентный разброд между государствами — членами Договора. Была задействована и своеобразная тактика игры «в одно касание» с Ираном, в которой Пхеньян и Тегеран наносят удары по увязшему в Ираке Вашингтону то с одного, то с другого фланга.

И лишь после ядерного испытания на фоне беспрецедентного падения рейтинга республиканской администрации, утраты контроля над Конгрессом, проблем США в Ираке, конфронтации с Ираном Вашингтон вынужден был пойти на давно напрашивавшийся пересмотр позиции. Хотя ответить на вопрос, является ли это действительно сменой подхода к ведению дел с КНДР или временными тактическими маневрами, может помочь только время. В феврале же 2006 г. в Пекине Белый дом фактически согласился на условия Пхеньяна, которые оставались неизменными в течение ряда лет, сняв (во всяком случае, временно) вопросы о программах обогащения урана в КНДР, финансовые обвинения КНДР в фальшивомонетничестве и др. По сути дела в феврале 2007 г. в Пекине произошел возврат к условиям Рамочного соглашения 1994 г. — закрытие ядерных объектов в обмен на перспективу нормализации отношений и энергетическую помощь. Однако теперь у Пхеньяна появилось ядерное взрывное устройство, поэтому он может позволить себе быть более стоворчивым в вопросе о прекращении дальнейшего производ-

ства плутония и даже демонтажа ядерных объектов. Однако данный процесс вряд ли будет быстрым — для Пхеньяна важно получить необратимые гарантии безопасности, для чего, вероятно, он оставит себе известную свободу рук до прихода к власти в США следующей администрации. В частности, пока неясна судьба имеющихся ядерных устройств (непохоже, чтобы КНДР в близкой перспективе была готова от них отказаться). На каком-то этапе может возникнуть вопрос строительства АЭС как единственного средства обеспечения энергобезопасности КНДР. Окончательное решение ядерной проблемы КНДР и ее возможный возврат в ДНЯО в качестве неядерного государства в близкой перспективе не просматриваются.

Уроки для режима и политики нераспространения

Парадоксальность северокорейской ядерной проблемы состоит в том, что при несомненном отсутствии исторической перспективы режима в Пхеньяне в его нынешнем виде стремление форсировать его коллапс давлением извне лишь консервирует его. Пока режим сохраняет нынешнюю форму, опасность исходящих от него рецидивов ядерного распространения будет латентно сохраняться при любых возможных международных договоренностях по этому вопросу — просто в силу природы тоталитарной политической системы и уже имеющегося научно-технического потенциала КНДР. Но попытка решить этот вопрос силовым путем может привести к еще более губительным последствиям, в том числе и с вовлечением ядерного оружия и других видов ОМУ.

В случае падения существующего режима в результате военной интервенции велика вероятность того, что большая часть искренних сторонников «чучхейского» национализма начнет вооруженную борьбу «с оккупантами и компрадорами». Этим оппозиционным силам будет нечего терять: южнокорейская общественность вряд ли удовлетворится освобождением от ответственности за прошлые преступления деятелей кровавого режима и даже их потомков. Не вызывает сомнения, что планы подобного сопротивления, в том числе партизанской войны, в КНДР разработаны и соответствующие базы уже имеются. В современных условиях нельзя исключить, что на подобных объектах сохранится ЯО, ядерные материалы и другие средства

ОМУ. При реализации такого сценария новые власти столкнутся не просто с диверсионной деятельностью по типу происходящего в Ираке, а с крупномасштабной гражданской войной с возможностью применения ядерного и других видов оружия массового уничтожения, причем не только в пределах Корейского полуострова, но и на территории Японии и даже США. Уроки Ирака, где на смену тоталитарному репрессивному режиму пришел хаос терроризма и гражданской войны, необходимо в еще большей мере учитывать применительно к КНДР.

Поэтому наиболее рациональным, хотя долгим и трудным путем достижения цели ликвидации ЯО и ядерных программ КНДР представляется возвращение к модернизированной политике «вовлечения» (engagement). Пхеньян при Ким Чен Ире время от времени проявляет склонность к таким отношениям. Напомним хотя бы о попытках с 2002 г. допустить какие-то рыночные регуляторы хозяйства и о «мирном дипломатическом наступлении» Пхеньяна начиная с 2000 г. (оно было прервано «на взлете» американскими обвинениями в нарушении Рамочного соглашения в 2002 г.). За короткий срок произошли серьезный перелом в отношениях с Югом (саммит в Пхеньяне в июне 2000 г.), нормализация отношений с КНР (визит Ким Чен Ира в мае 2000 г.), Россией (визит В. Путина в июле 2000 г.), установление дипломатических отношений с рядом стран Западной Европы и Европейского союза в целом, прорыв в отношениях с Японией (визит премьера Д. Коидзуми в сентябре 2002 г.). После успеха шестисторонних переговоров в Пекине вновь открылась перспектива проведения межкорейского саммита.

Детальное рассмотрение путей решения данной проблемы не является предметом настоящей главы. Авторы в целом согласны со звучавшими в публикациях Московского Центра Карнеги предложениями расширить мандат шестисторонних переговоров, ориентируя их, во-первых, на создание нового международно-правового режима поддержания мира в Корее, гарантами которого должна стать, как минимум, «четверка» (США, Россия, КНР, Япония), и, во-вторых, на позитивную трансформацию северокорейского режима. Переговоры по обмену гарантий безопасности КНДР на поэтапный отказ от ядерной программы, ядерных материалов и ядерного оружия резонно при этом отделить от вопроса предоставления КНДР экономической помощи (за исключением энергетической), которая должна быть нацелена на системные экономические преобразования в стране¹⁸. Пока

что этот процесс будет развиваться в рамках рабочих групп шестисторонних переговоров.

В заключение, обращаясь к целям данного проекта, на базе рассмотренного северокорейского ядерного опыта можно выделить следующие уроки и предложения.

- Недалековидно преуменьшать потенциал создания ядерного оружия даже очень бедными и экономически слаборазвитыми странами при наличии у них политической воли и способности мобилизации ресурсов.
- Не следует преувеличивать возможность утверждения режима нераспространения путем экономического и военно-политического давления извне.
- Решение вопроса применением силы способно сокрушить режим, но последствия коллапса могут оказаться еще хуже, чем диктатура, особенно при наличии в стране ядерного оружия и расщепляющихся материалов.
- Ни в коем случае нельзя смешивать политику смены режима и политику противодействия ядерному распространению, хотя природа политического режима, несомненно, зачастую усугубляет опасность ядерного распространения. Угроза выживанию режима может усиливать его тягу к ЯО как последнему средству самосохранения. Политику нераспространения следует строить на противоположном принципе: угроза выживанию режима должна ассоциироваться именно со стремлением к обретению ЯО, а не наоборот — обретение ядерного оружия выглядеть как гарантия от такой угрозы.
- Проявление умеренности и уступок со стороны «пороговых стран» должны всячески поощряться экономическими и политическими стимулами, на ужесточение их политики следует отвечать усилением давления. В частности, нарушения ДНЯО (или угроза выхода из него), нарушения соглашений о гарантиях МАГАТЭ или противодействие его деятельности должны незамедлительно повлечь гораздо больший политический и экономический ущерб, чем выгоды от такой линии.
- Исключительную важность для реализации названных принципов имеет единство великих держав, всех членов Совета Безопасности ООН, всех добросовестных участников ДНЯО.
- Все ядерные державы, прежде всего члены ДНЯО, должны принять безусловное обязательство о неприменении ядерного оружия первыми и о его неприменении вообще против неядерных стран — членов Договора.

- Частные геополитические, военно-стратегические и военно-технические интересы ядерных держав не должны ставиться выше целей нераспространения ядерного оружия и выполнения обязательств по ст. VI ДНЯО. Линия США на отказ от Договора по ПРО, Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), Договора о запрещении производства расщепляющих материалов в военных целях (ДЗПРМ), от дальнейших полновесных соглашений по сокращению ядерных вооружений оказалась крайне деструктивной для усилий по свертыванию военной ядерной программы КНДР и удержанию ее в рамках ДНЯО. Особенно негативный эффект имел провал обзорной конференции по Договору 2005 г.
- Корейский опыт показывает, что контроль над ядерными программами для членов ДНЯО нуждается в существенном ужесточении. В частности, не подлежащим обсуждению должно стать подписание и соблюдение условий Дополнительного протокола 1997 г. Необходимо обеспечить скрупулезный режим проверок на ранних стадиях становления национальных программ развития мирного атома. Отказ какого-либо государства от Дополнительного протокола должен рассматриваться с точки зрения «презумпции вины» и считаться достаточным основанием для применения к нему санкций.
- Это, естественно, предполагает присоединение к Дополнительному протоколу всех ядерных держав, причем не только в части их международного сотрудничества, но и в объеме всей их мирной ядерной деятельности.

Примечания

¹ Новый вызов после «холодной войны»: распространение оружия массового уничтожения / СВР РФ. — М., 1993. — С. 92.

² См.: *Cirincione J., Wolfshal J. B., Rajkumar M. Deadly Arsenals / Carnegie Endowment for Intern. Peace.* — Washington, D. C. 2002; *Федоров Ю.* Корейская ядерная проблема. — М., 2003. — (Аналит. зап. / Ин-т приклад. междунар. исслед.; № 1, т. 2; *Булычев Г., Воронцов А., Новиков В.* В чем суть выбора в «корейском вопросе»? Пути преодоления кризиса на Корейском полуострове // *Ядер. распространение.* — 2003. — Вып. 47. — Апр.—июнь; *Hecker S. S.* Report on North Korean Nuclear Program / Center for Intern. Security and Cooperation Stanford Univ. — [S. l.], Nov. 15, 2006; <http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/nuke/hecker1106.pdf>; Korea and US Nuclear Weapons, FAS Nuclear Information Project. Documenting nuclear policy and operations, September 28, 2005 // <http://www.nukestart.com>); *Norris R. S., Kristensen H. M.* North Korea's Nuclear Program // *ul. of the Atomic Scientists.* — 2005. — May/June. — Vol. 61. — № 3. — P. 64—67.

³ Булычев Г., Воронцов А., Новиков В. Указ. соч. — С. 8.

⁴ Договор о нераспространении ядерного оружия. Проблемы продления. (Открытый доклад СВР за 1995 год) // <http://www.svr.gov.ru/material/4-0.html>.

⁵ Korea and US Nuclear Weapons, FAS Nuclear Information Project. Documenting nuclear policy and operations, September 28, 2005 (<http://www.nukestart.com>).

⁶ Sanger D. U.N. Agency Finds No Assurance North Korea Bans Nuclear Arms // New York Times. — 1993. — Dec. 3; Sigal L. Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea. — Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1998.

⁷ Solving the North Korean Nuclear Puzzle / D. Albright, K. O'Neill, eds. — Washington, D.C.: Inst. for Science and Intern. Security, 2000. — P. 39.

⁸ <http://www.nautilus.org>, посещался 14 февраля 2007 г.

⁹ McCormack G. Target North Korea. — Sydney; New York: Random House, 2004. — P. 150.

¹⁰ Время новостей. — 2005. — 25 февр.

¹¹ Центральное телеграфное агентство Кореи [Пхеньян]. — 2006. — 12.03.

¹² Ткаченко В. П. Корейский полуостров и интересы России. — М.: Наука, 2000. — С. 71.

¹³ См., например: Moscow and North Korea: the 1961 Treaty and After // Russia in the Far East and Pacific Region. — Seoul, 1994. — P. 117; Краха Северной Кореи придется ждать долго // Время новостей. — 1998. — 10 авг. и др.

¹⁴ Булычев Г., Воронцов А., Новиков В. Указ. соч. — С. 17.

¹⁵ Foreign Affairs. — 2005. — Vol. 84. — № 2. — March-Apr. — P. 142—148.

¹⁶ См.: Воронцов А. Размышления о ядерном испытании в КНДР и американской дипломатии // <http://www.fondsk.ru> 22.10.2006; то же на англ. яз.: Reflections on the North Korean Nuclear Test and the U.S. Diplomacy // <http://www.enfondsk.ru> (25.10.2006).

¹⁷ См.: Булычев Г. A Russian Role in Resolving the North Korea Problem? // <http://japanfocus.org/article.asp?id=409>.

¹⁸ Ядерное оружие после «холодной войны» / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. — М.: РОССПЭН, 2006. — С. 419—421.

Глава 2. ЯДЕРНАЯ ПРОГРАММА ИРАНА — НЕЗАКОНЧЕННАЯ ИСТОРИЯ

Антон Хлопков

Исследования Ирана в ядерной области стартовали почти 50 лет назад подписанием в 1957 г. соглашения с США о сотрудничестве в мирном использовании атомной энергии в рамках американской программы «Атомы для мира». Программа предусматривала помощь Соединенных Штатов Ирану в развитии ядерной энергетики в виде поставок ядерных установок и оборудования, а также подготовку специалистов в этой области в обмен на право мониторинга и инспектирования соответствующих объектов для проверки их использования исключительно в мирных целях.

В 1967 г. в рамках указанного соглашения при финансовом и техническом содействии МАГАТЭ США поставили в Тегеранский ядерный научно-исследовательский центр исследовательский реактор мощностью 5 МВт, имевший в качестве топлива более 5,5 кг высокообогащенного урана. В том же году США поставили в этот центр горячие камеры, способные ежегодно выделять до 600 г плутония¹. Таким образом, было положено начало созданию научно-технической базы для развития в Иране атомной энергетики.

Истоки — программа шаха

В начале 1970-х годов Иран принял программу диверсификации энергетического комплекса, приоритетным направлением которой стало развитие атомной энергетики. Это решение диктовалось ростом мировых цен на углеводородные источники энергии и оценками национальных запасов нефти через 20 лет. Еще одной движущей силой развития атомной энергетики было желание руководителя страны шаха Мохаммеда Реза Пехлеви

обладать самыми передовыми технологиями, существующими в мире: от пассажирских сверхзвуковых самолетов «Concorde» и системы дальнего радиолокационного обнаружения AWACS² до атомных реакторов и обогатительных технологий. За счет доходов от продажи нефти и вложения средств в развитие высокотехнологичного производства шах планировал превратить страну в пятую индустриальную державу мира к 1983 г. Иран должен был совершить прыжок из Средневековья в ядерный век и стать Японией Западной Азии³.

В марте 1974 г. шах обнародовал план развития атомной энергетики. Предусматривалось строительство 23 атомных реакторов общей мощностью порядка 20 МВт, а также создание замкнутого ядерного топливного цикла. Планировалось, что 6—8 реакторов поставят США и еще 12 — Западная Германия и Франция (4 и 8 соответственно)⁴. Французские реакторы должны были поставляться по лицензии американской компании «Westinghouse». Кроме того, рассматривалась возможность поставки реакторов канадского производства. В качестве первых площадок под строительство АЭС были выбраны Бушер (на берегу Персидского залива) и Ахваз (на юго-западе страны на берегу реки Корун).

План диверсификации энергетической базы было намечено реализовать до 1994 г., при этом первые два энергоблока в Бушере планировалось запустить при участии немецких специалистов в 1980 и 1981 гг., еще два в Ахвазе — силами французских инженеров к концу 1983 и в 1984 г.

Согласно прогнозам МАГАТЭ от 1974 г. Иран должен был ежегодно вводить в эксплуатацию по одному энергетическому реактору в год с 1981 по 1988 гг., а в 1988—1990 гг. — по два энергоблока в год с выходом на совокупную мощность атомной энергетики в 1990 г. в размере 10 ГВт (табл. 1)⁵. Планировалось, что доля атомной энергетики в энергобалансе Ирана в результате реализации программы составит 25%⁶.

Таблица 1

Прогноз МАГАТЭ введения в строй в Иране энергетических атомных реакторов в 1980—1990 гг., МВт

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Всего
600	600	600	800	800	800	800	1000	2 · 1000	2 · 1000	10 000

В рамках работ по созданию замкнутого ЯТЦ Иран проявлял интерес к быстрым реакторам французского производства типа «Феникс», которые предусматривают возможность использования смешанного уран-плутониевого топлива. Другой особенностью реакторов этого типа является их способность к воспроизводству ядерных материалов, т. е. не только сжигать, но и производить топливо. Прототип реактора «Феникс» был введен в эксплуатацию во Франции 1974 г. и в том же году его посетила иранская делегация во главе с шахом⁷.

Вскоре после ядерного испытания Индии в мае 1974 г. Иран стал также проявлять интерес к приобретению в Канаде тяжеловодного реактора типа CANDU⁸.

В краткосрочной перспективе планировалось закупать ядерное топливо в Германии, Франции и США. В дальнейшем предполагалось самостоятельное производство топлива, для чего проводились геологоразведочные работы по поиску урановых месторождений, а также велись переговоры с иностранными компаниями о покупке обогатительных технологий и установок⁹.

В 1974 г. Иран за 1 млрд долл. приобрел 10%-ный пакет акций газодиффузионного завода по обогащению урана, строившегося в Трикастане (Франция), у международного консорциума «Eurodif», совладельцами которого являлись испанская «Enusa», бельгийский «Synatom», итальянская «Enea». Эквивалентом доли Ирана в предприятии являлся 1 млн единиц разделительных работ (ЕРР), или возможность ежегодно обогащать уран для 8—10 ядерных реакторов мощностью 1000 МВт¹⁰. При этом Тегеран приобрел право выкупать продукцию завода и получил полный доступ к обогатительной технологии, разрабатываемой консорциумом¹¹. Помимо этого участники консорциума «Eurodif» в 1976 г. учредили другую совместную компанию — «Coredif», задачей которой было строительство второго обогатительного комбината той же мощности, что и в Трикастане (10 млн ЕРР). Планировалось, что 50%-ная мощность (5 млн ЕРР) предприятия на основе центрифужной технологии разделения изотопов урана будет достигнута к 1985 г., а доля Ирана в предприятии будет составлять 25%¹².

Забегая вперед, отметим, что после Исламской революции Ирану было отказано в праве собственности на предприятие. В начале 1990-х годов Франция и Иран подписали соглашение об урегулировании спора вокруг права собственности, после чего Ирану была выплачена частичная финансовая компенсация. Более того, по некоторым данным, представитель Ирана продолжает входить

в совет директоров предприятия, а Иран получает дивиденды, как и остальные владельцы акций завода. Однако Иран был лишен права на доступ к технологиям и возможность покупать уран на предприятии. Сохраняется теоретическое право, которое в любом случае наткнется на неготовность французских государственных органов выдавать лицензию на экспорт урана в Иран. По словам представителей французского МИДа, наличие Ирана в качестве конечного получателя является достаточным для того, чтобы даже не приступать к рассмотрению сути вопроса.

Помимо этого Иран вел переговоры с США о покупке 25%-ной доли в одном из обогатительных предприятий Соединенных Штатов¹³, которые в 1975 г. рассматривали возможность законодательного закрепления за частным бизнесом права создания и эксплуатации обогатительных предприятий на территории США. В частности, планировалось, что Иран совместно с частным американским консорциумом «Uranium Enrichment Associates», Японией и рядом других государств станет совладельцем завода по обогащению урана в Дотане (штат Алабама) общей стоимостью 3,5 млрд долл. Этим планам не суждено было сбыться после того, как в конце сентября 1975 г. Сенат 33 голосами против 30 отклонил законопроект о приватизации обогатительной отрасли в США¹⁴.

С Францией Иран вел переговоры о приобретении завода по переработке отработанного ядерного топлива (ОЯТ) стоимостью около 800 млн долл.¹⁵ В связи с этим в октябре 1976 г. МИД СССР, озабоченный перспективой появления у своих южных границ государства с развитой ядерной инфраструктурой, сделал представление Франции¹⁶. Вопрос о строительстве в Иране завода по химической переработке ОЯТ также поднимался в рамках ирано-немецких консультаций.

Иранские специалисты вели переговоры в ряде африканских стран (Нигере, Габоне и Замбии) о создании совместных предприятий по добыче урана на их территории. Помимо этого за 700 млн долл. Иран приобрел 15%-ный пакет акций компании «Rossing Uranium Ltd», разрабатывавшей урановые рудники в Намибии¹⁷, в счет будущих поставок уранового сырья¹⁸. Планировалось, что до достижения самодостаточности в производстве урана потребности Ирана будут покрываться поставками из Намибии, общий объем которых к 1994 г. должен был составить 30 тыс. т урана¹⁹.

При этом Иран не предусматривал иностранного участия в разработке собственных месторождений, поиск которых на западных границах страны и в северо-западной провинции Азербайджан

осуществляли компании из Австралии, Западной Германии и Франции. Мощность добывающих предприятий Ирана должна была составить к 1990 г. порядка 1000 т урана в год²⁰. Планировалось, что на цели поиска и эксплуатации урановых месторождений в течение десяти лет Иран потратит 300 млн долл.²¹

Многочисленные иранские эксперты получали образование и подготовку в области ядерной физики в США и Западной Европе — Бельгии, Великобритании, Западной Германии, Италии, Швейцарии и Франции²². В одном из ведущих американских технических университетов — Массачусетском технологическом институте была создана специальная программа для подготовки иранских специалистов в области атомной энергетики, при этом одним из наиболее популярных направлений ядерной физики среди иранцев при выборе темы диссертации было обогащение урана²³.

Со временем иранские специалисты рассчитывали начать самостоятельное проектирование и строительство атомных реакторов, в этой связи иранские инженеры и ученые принимали активное участие в работах по возведению ядерных установок иностранными специалистами. Так, в проекте по строительству АЭС в Бушере было задействовано 9,5 тыс. иранских и 3,5 тыс. немецких специалистов²⁴.

Для подготовки иранских ученых и инженеров, которым предстояло эксплуатировать АЭС, в 1974 г. в Исфахане с участием французских специалистов началось строительство Ядерного исследовательского центра. К 1980 г. планировалось разместить там исследовательский реактор и установку по переработке ОЯТ французского производства²⁵.

Сотрудничество Ирана с ведущими западными странами в области атомной энергетики стало одной из главных тем зарубежных визитов шаха. Так, в программу его визита во Францию летом 1974 г. наряду с приемом в Версальском дворце с балетом и фейерверком входило посещение ядерных центров Сакле в пригороде Парижа и Маркуле на юге страны.

Для реализации программы развития атомной энергетики в 1974 г. была создана Организация по атомной энергии Ирана (ОАЭИ), глава которой напрямую подчинялся шаху. Основными функциями ОАЭИ были определены:

- использование ядерной энергии для удовлетворения энергетических потребностей страны;
- приобретение технологий, необходимых для самостоятельного строительства атомных реакторов;

- приобретение технологий, необходимых для создания замкнутого ядерного топливного цикла;
- использование «ядерных» технологий в промышленных, сельскохозяйственных и медицинских целях;
- защита людей и окружающей среды от воздействия радиации²⁶.

Для эффективной реализации программы были значительно увеличены ассигнования в бюджет ОАЭИ, который в 1976 г. вырос более чем в 30 раз по сравнению с 1975 г. — с 30,8 млн до 1 млрд долл.²⁷ Всего на реализацию проектов в области атомной энергетики планировались совокупные расходы в размере 30 млрд долл.²⁸

Гарантии МАГАТЭ и иранские ядерные технологии

Первоначально планировалось, что при поставках ядерных установок в Иран (включая реакторы и завод по химической переработке ОЯТ) в качестве обычной процедуры будут применяться гарантии МАГАТЭ. Иран в 1974 г. подписал соответствующее соглашение с Агентством и обязался «принять... гарантии ко всему исходному или специально расщепляющемуся материалу во всей мирной ядерной деятельности в пределах его территорий»²⁹.

На момент начала переговоров с Ираном о сотрудничестве в области атомной энергетики Германия и Франция не являлись участниками Договора о нераспространении ядерного оружия, однако при продаже ядерных материалов и установок за рубеж они требовали их поставки под гарантии МАГАТЭ. При этом Франция длительное время отказывалась ограничить экспорт чувствительных с точки зрения нераспространения установок. Помимо Ирана в середине 1970-х годов Франция вела переговоры с Пакистаном и Южной Кореей о поставке заводов по переработке ОЯТ.

Ситуация изменилась после «мирного» ядерного испытания Индии в мае 1974 г., когда СССР и США начали переговоры о выработке общих условий ядерного экспорта, нацеленных на предотвращение распространения ядерного оружия. В результате последующих консультаций с участием основных ядерных поставщиков включая Францию и Западную Германию было принято решение об учреждении Группы ядерных поставщиков (ГЯП) и были выработаны Руководящие принципы ядерного экспорта.

В рамках переговоров делегация СССР настаивала на том, чтобы поставщики договорились впредь не поставлять установ-

ки по переработке ОЯТ и по обогащению урана, что, однако, не встретило поддержки, как и советское предложение ввести мораторий на передачу таких установок. Было согласовано лишь положение о том, что «поставщики должны проявлять *сдержанность* при передаче чувствительных установок, оборудования, технологии и материалов, пригодных для производства оружия». При этом участники ГЯП договорились, что «в случае передачи установок, оборудования или технологий для обогащения или переработки поставщики должны содействовать тому, чтобы получатели приняли в качестве альтернативы национальным заводам участие поставщика и/или другое подходящее многонациональное участие в отношении таких установок»³⁰.

Помимо этого Руководящие принципы ГЯП признали «важность включения в соглашения о поставке ядерных материалов и установок, производящих ядерные материалы, пригодные для оружия, положений, требующих взаимного согласия поставщика и получателя в отношении порядка переработки... любого пригодного для производства оружия материала». На практике это положение могло предусматривать требование поставщика возвращать отработанное ядерное топливо, чтобы исключить выделение плутония в стране-получателе. Данное положение, например, неизменно включалось в соглашения СССР о поставках ядерного топлива за рубеж³¹.

Франция, Западная Германия и США придерживались избирательного подхода в этом вопросе при обсуждении соглашений о поставках АЭС. Например, США первоначально не выдвигали подобное условие в рамках переговоров с Тегераном в отличие от аналогичных переговоров с Израилем и Египтом, объясняя это тем, что «к Ирану нельзя подходить, как к Израилю или Египту»³², по одной простой причине — Иран в отличие от указанных государств является членом Договора о нераспространении ядерного оружия»³³.

В то же время Соединенные Штаты, чье внутреннее законодательство запрещало продажу обогатительных технологий и установок по химической переработке ОЯТ, настаивали на многонациональном характере таких предприятий в Иране при их поставке из Германии или Франции³⁴.

В документах Совета национальной безопасности США в рамках американской позиции на переговорах с иранскими представителями о заключении двустороннего соглашения о сотрудничестве в области атомной энергии помимо прочего предполагалось:

- согласиться со строительством завода по переработке ОЯТ на территории Ирана, однако добиваться многонационального участия в эксплуатации завода;
- предложить иранской стороне участие Пакистана в эксплуатации перерабатывающего предприятия на территории Ирана в обмен на отказ Исламабада от строительства национального завода³⁵.

Позднее идея национального центра по переработке ОЯТ в Иране в соответствии с предложением США трансформировалась в проект регионального многонационального предприятия с участием государств Ближнего Востока и других соседних регионов, что не встретило большой поддержки со стороны иранского руководства.

В декабре 1976 г. правительство Франции приняло решение об усилении контроля над ядерным экспортом, в частности было принято решение «впредь до особого решения запретить подписание двусторонних контрактов на поставку третьим странам промышленных установок для переработки облученного топлива»³⁶. В результате Париж отказался от продажи заводов по переработке ОЯТ в Южную Корею и Пакистан, а вопрос продажи аналогичного завода в Иран был временно снят с повестки дня переговоров двух стран.

На практике принятое ГЯП обязательство о сдержанности при передачах чувствительных установок и технологий строго соблюдалось правительствами поставщиков и фактически превратилось в эмбарго на такие поставки³⁷.

Изменения в области контроля над ядерным экспортом значительно усложнили для Ирана реализацию национальной программы по развитию атомной энергетики. При этом новые меры рассматривались шахским режимом в качестве дискриминационных, нарушавших суверенные права страны и выходявших за рамки положений ДНЯО, что стало причиной приостановки американо-иранских переговоров в ядерной области почти на год начиная с августа 1976 г.

Современное состояние и перспективы программы

В 1978 г. в связи со значительным дефицитом бюджета в Иране начался пересмотр программы диверсификации энергетической базы, был введен мораторий на заключение новых

контрактов на строительство АЭС в дополнение к ранее подписанным на постройку двух реакторов Францией и двух Германией. В январе 1979 г. премьер-министр Ирана Ш. Бахтияр объявил, что Иран разрывает контракт с французской компанией «Framatome» на строительство реакторов в Ахвазе в связи с отсутствием средств³⁸. В июле 1979 г. немецкая компания «Siemens» приостановила работы в Бушере из-за задолженности Ирана в размере 450 млн долл. за 1978 г.³⁹

В сентябре 1978 г. из-за отсутствия заметного прогресса в реализации программы атомной энергетики, а также в связи с нецелевым использованием бюджетных средств шах уволил главу Организации по атомной энергии Ирана А. Этемад.

Новое руководство Ирана, пришедшее к власти в январе 1979 г. в результате Исламской революции, сначала не выказывало большого интереса к ядерным технологиям. Другим препятствием для развития атомной энергетики стал разрыв дипломатических отношений с США в результате захвата в Тегеране студентами в заложники сотрудников американского посольства. Более важной проблемой стала массовая иммиграция ученых после Исламской революции. Так, из 120 сотрудников химического и физического департаментов Тегеранского университета, где размещался передовой ядерный научно-исследовательский центр, осталось 8 человек⁴⁰. Возможности финансирования атомной энергетики сократились еще больше после вторжения 22 сентября 1980 г. иракской армии в Иран и начала ирано-иракской войны.

Постепенный пересмотр отношения к необходимости инвестирования в высокотехнологичные предприятия, в том числе атомного комплекса, в Иране стал наблюдаться по мере развития боевых действий на фронтах ирано-иракской войны и был связан в первую очередь с двумя факторами: поддержкой Багдада со стороны обеих сверхдержав (и СССР, и США) включая многочисленные поставки передовых вооружений, что стимулировало руководство Ирана к достижению самодостаточности по ключевым направлениям обеспечения национальной безопасности страны, а также эффективным и «безнаказанным» применением химического оружия иракскими войсками. В 1982 г. спикер иранского Меджлиса А. А. Хашеми-Рафсанджани заявил, что Иран должен достигнуть «технической независимости». Вскоре после этого парламент принял закон, согласно которому конфискованное в результате революции имущество возвращалось ученым-ядерщикам, вернувшимся в страну из эмиграции.

В 1984 г. Иран возобновил активные работы по созданию исследовательского центра в Исфахане, замороженные в связи с дефицитом бюджета в 1978 г. Годом раньше немецкие эксперты были приглашены в Бушер, чтобы оценить ущерб АЭС, нанесенный налетами иракской авиации в ходе войны⁴¹, и изучить возможности завершения строительства.

В качестве одного из вариантов завершения строительства АЭС рассматривалась достройка станции с участием международного консорциума из компаний Аргентины, Испании и ФРГ. Позднее Иран еще несколько раз предпринимал усилия, чтобы вернуть немецких инженеров в Бушер, видя в Германии наиболее перспективного подрядчика на достройку частично разрушенных реакторов, но эти усилия не имели успеха из-за давления США на немецкое правительство.

Альтернативным вариантом достройки АЭС Иран рассматривал покупку оборудования на недостроенных из-за «чернобыльского синдрома» АЭС в Восточной Европе и Южной Америке. В частности, велись переговоры с Бразилией о возможности покупки оборудования недостроенного немецкого реактора («Анг-ра-III»), советского реактора ВВЭР-440 в польском городе Жерновице и компонентов аналогичного реактора на АЭС «Норд» в немецком Грейсфальде⁴².

В докладе Управления по оценке технологий Конгресса США от сентября 1984 г. отмечалось, что «возобновляемая ядерная программа Ирана будет базироваться на основе лишь части той технической базы, которая была заложена до революции» и в этой связи Иран будет не способен самостоятельно создать ядерное взрывное устройство до конца десятилетия⁴³.

После того как попытки возобновить сотрудничество с прежними европейскими партнерами во второй половине 1980-х годов окончились провалом, Организация по атомной энергии Ирана стала активно искать контакты с менее развитыми в ядерной области странами, большинство которых не придерживалось жестких правил в области контроля над атомным экспортом и находилось вне режима нераспространения ядерного оружия. В первую очередь речь идет о Китае и Пакистане, а также об Индии. Помимо этого Иран активно стал задействовать сеть для нелегального приобретения ядерных технологий и оборудования, созданную в Европе и успешно себя зарекомендовавшую при закупках обычных вооружений в ходе ирано-иракской войны⁴⁴. В Европе были закуплены оборудование и материалы для центрифужного обогащения в Германии, Вели-

кобритании, Швейцарии, а также США⁴⁵. Как заявил на семинаре в Москве в январе 2005 г. руководитель ведущего научно-исследовательского института МИД Ирана, «...Иран всегда приобретал законным путем то, что можно было купить законно. Но в ситуации, когда само существование Ирана было поставлено под угрозу, Иран приобретал что-то и на черном рынке»⁴⁶.

В 1987 г. Иран и Пакистан договорились о сотрудничестве в области центрифужного обогащения урана. В 1989 г. начались тайные поставки компонентов центрифуг и связанной с ними технической документации в Иран, которые продолжались, по данным МАГАТЭ, до 1996 г.⁴⁷ Содействие со стороны Пакистана осуществлялось через нелегальную сеть, созданную «отцом» пакистанской ядерной бомбы А. К. Ханом, и позволило Ирану получить детальные чертежи компонентов центрифуг Р-1 и их сборки, спецификацию для производства компонентов центрифуг и центрифужных сборок, техническую документацию о производственных возможностях центрифуг. Помимо этого были получены схематические чертежи центрифужных каскадов для исследовательских целей, а также оборудование для их эксплуатации. Документы также включали чертеж, демонстрирующий схему размещения шести каскадов по 168 центрифуг в каждом и небольшого завода из 2 тыс. центрифуг, размещенного в том же помещении⁴⁸.

Поставки из Пакистана позволили Ирану уже в 1995 г. собрать 500 центрифуг Р-1⁴⁹. Всего Иран приобрел до 5 тыс. центрифуг, при этом, однако, для части из них могло не хватать полного перечня комплектующих, а часть имевшихся компонентов могла не соответствовать требованиям по качеству⁵⁰. Всего, по имеющимся оценкам, Иран может иметь компоненты для полной комплектации 1,8—2,8 тыс. центрифуг⁵¹.

Помощь со стороны Китая также позволила ОАЭИ значительно продвинуться по ряду направлений создания ЯТЦ. В сентябре 1992 г. во время визита президента Ирана Хашими-Рафсанджани в Пекин был подписан протокол о сотрудничестве в атомной энергетике⁵². Китай поставил в Ядерный исследовательский центр в Исфахане⁵³ оборудование и ядерные установки для научно-исследовательской работы включая исследовательский реактор нулевой мощности на тяжелой воде⁵⁴. Также было заключено соглашение о строительстве двух легководных реакторов мощностью 300 МВт в Бушере (по другим данным — в Ахвазе, на площадке, подготовленной ранее французскими специалистами). Позднее под давлением США, которые настаи-

вали на отказе Китая от ядерного сотрудничества с Ираном для введения в силу китайско-американского соглашения о сотрудничестве в области атомной энергетики («Соглашение 123»), сделка была отменена. Однако к тому времени Китай успел передать ряд установок и материалов включая чертежи завода по конверсии урана. Помимо этого за время сотрудничества с Китаем Иран получил некоторое количество природного урана в различных формах, что не было необходимым образом задекларировано перед МАГАТЭ.

В начале 1990-х годов Иран также активно пытался работать на постсоветском пространстве с целью получения технологий, материалов и экспертизы в области ядерного топливного цикла, в том числе по обогащению урана, производству тяжелой воды и строительству тяжеловодных реакторов, а также реакторостроения. Несмотря на подписание в январе 1995 г. протокола переговоров между министром России по атомной энергии В. Михайловым и президентом ОАЭИ Ирана Р. Амроллахи, который предусматривал возможность сотрудничества в указанных областях, в России было принято политическое решение ограничить это сотрудничество строительством энергетического реактора мощностью 1000 МВт, работы на котором в Бушере начинали немецкие специалисты в 1970-х годах, и подготовкой специалистов для его безопасной эксплуатации.

Ограниченный успех имели попытки Ирана наладить сотрудничество с российскими институтами напрямую помимо Министерства по атомной энергии и в обход российского законодательства в области экспортного контроля. Так, в 1996 г. Научно-исследовательский и конструкторский институт энерготехники им. Н. А. Доллежала заключил с ОАЭИ контракт на проведение экспертизы проекта завода по производству тяжелой воды, в рамках которого российские эксперты выезжали в Иран и проводили оценку проекта, основанного на технологиях, полученных в 1970-х годах из США и Канады⁵⁵. Представителям Федеральной службы безопасности России стоило немало усилий, чтобы предотвратить несанкционированную деятельность иранских эмиссаров от науки в России. Достаточно вспомнить депортацию из России сотрудника посольства Ирана, представителя военной делегации Ирана, запрет на деятельность на территории страны иранской промышленной группы «Санам», занимавшейся нелегальным приобретением оборудования и материалов в обход существующих правил в области экспортного контроля⁵⁶.

Имея многочисленную диаспору в большинстве развитых стран включая Канаду, США, Великобританию, Германию, Иран пытался использовать различные каналы для получения знаний и экспертизы в высокотехнологичных областях. Так, только в 2005 г. выходцы из Ирана, проживающие в США, были арестованы за незаконные поставки в Исламскую Республику компьютерного оборудования, спутникового коммуникационного оборудования и других изделий⁵⁷.

С начала 2000-х годов официальные иранские представители вновь стали говорить о планах создать замкнутый ядерный топливный цикл. Планируется, что в ближайшие 15 лет (к 2020 г.) доля атомной энергетики в Иране вырастет до 10% (табл. 2).

Таблица 2

План производства электроэнергии в Иране

Год	Общая мощность, МВт	В том числе		Мощность возобновляемой энергетики, МВт
		полученная на тепловых электростанциях	полученная на атомных электростанциях	
1980	10 000	10 000	—	—
2000	30 000	30 000	—	10
2005	32 000	31 000 (97%)	1000 (3%) *	100 (0,3%)
2020	60 000	54 000 (90%)	6000 (10%)	1000 (1,6%)

* Сроки ввода в эксплуатацию Бушерской АЭС неоднократно переносились. В декабре 2006 г. планировалось, что она вступит в строй в ноябре 2007 г.

Источник: Presentation of Dr. M.Ghannadi-Maragheh 'Iranian Nuclear Fuel Cycle Experience' at the World Nuclear Association Annual Symposium 2003 / <http://www.world-nuclear.org/sym/2003/ghannadi.htm>.

Благодаря технологиям, полученным из Китая и Пакистана, Ирану удалось вплотную приблизиться к созданию серии предприятий, связанных с производством ядерного топлива. В этой связи его ближайшие планы таковы:

- Эксплуатация урановых месторождений на территории страны и ежегодное получение уранового концентрата массой 71 т (50 т в Эрдекане и 21 т на юге страны неподалеку от портового города Бендер-Аббас).

- Эксплуатация завода по конверсии урана в Исфахане мощностью 200 т урана в год⁵⁸.
- Строительство в Натанзе пилотного и промышленного заводов по обогащению урана 1 тыс. и 54 тыс. центрифуг соответственно. Согласно заявлениям иранских официальных лиц пилотный завод должен быть введен в эксплуатацию к марту 2007 г., хотя большинство специалистов, в том числе и некоторые в Тегеране, скептически относятся к перспективам практической реализации этих планов. Сроки окончания строительства промышленного завода иранские специалисты не называют.
- Строительство завода по фабрикации ядерного топлива мощностью 35 т в год (с возможностью расширения до 120 т в год) в Исфахане.
- Строительство семи реакторов мощностью 1000 МВт каждый к 2025 г.⁵⁹ При этом планируется, что ядерное топливо с реакторов российского производства будет возвращаться в страну происхождения. 28 февраля 2005 г. был подписан протокол о возврате ОЯТ с Бушерского реактора в Россию.

Помимо этого в сентябре 2004 г. Иран приступил к строительству тяжеловодного исследовательского реактора в Араке мощностью 40 МВт (срок ввода в эксплуатацию — 2009 г.).

Иран и ядерное оружие

Вопрос о роли ядерного оружия на Ближнем Востоке постоянно сопровождал иранскую программу развития атомной энергетики.

В конце 1950-х годов Комитет начальников штабов США выдвинул предложение о размещении ядерного оружия США на территории Ирана. Однако эта идея была отвергнута в феврале 1961 г. вскоре после вступления в должность президента Дж. Кеннеди из-за оппозиции со стороны Государственного департамента⁶⁰. Годом позже шах даже заверил советское руководство, что не даст согласия на размещение американских ракет в Иране, и это послужило поводом для улучшения двусторонних отношений и заключения серии торгово-экономических соглашений между СССР и Ираном⁶¹.

В конце 1970-х годов после начала советской кампании в Афганистане США всерьез рассматривали возможность использования или угрозы использования тактического ядерного оружия

для защиты северного Ирана от вторжения советских войск. Согласно выводам доклада «Возможности в Персидском заливе», подготовленного по заказу министра обороны Гарольда Брауна, обычными средствами Иран и США были не в состоянии компенсировать преимущество Вооруженных сил СССР на этом направлении. В этой связи в случае возникновения конфликта предусматривалась возможность применения крылатых ракет в ядерном исполнении с американских кораблей, находящихся в Индийском океане⁶².

Шахский режим придерживался официальной позиции, что у государства нет интереса к приобретению ядерного оружия. Так, в интервью газете «New York Times» шах заявил: «Честно, я действительно не думаю о ядерном оружии. Но если 20 или 30 нелепых маленьких стран собираются создавать ядерное оружие, тогда, возможно, мне придется пересмотреть свою политику. Даже Ливия говорит о попытке производства ядерного оружия — Бог знает для какой цели»⁶³. Согласно оценкам официальных французских экспертов (в середине 1970-х годов) Иран находился в 15—20 годах от создания собственного ядерного оружия⁶⁴.

В то же время шах десятью годами раньше заявлял о стремлении приобрести к 1985 г. военную мощь, сравнимую с потенциалом Франции и Великобритании⁶⁵, не уточняя, по каким составляющим вооруженных сил это должно быть достигнуто. Единственным известным публичным заявлением шаха в поддержку интереса к военному использованию атома, было интервью французской газете «Les Informations» накануне официального визита в Париж в июне 1975 г. На вопрос, надеется ли Иран однажды обзавестись ядерным оружием, шах ответил: «Без каких-либо сомнений и раньше, чем кто-либо думает»⁶⁶. Позднее посольство Ирана во Франции опровергло подлинность приведенной цитаты.

В целом шахский Иран имел положительный имидж в области нераспространения, в 1958 г. став членом Международного агентства по атомной энергии, а с 1970 г. — членом ДНЯО. В 1974 г. Иран выступил с предложением о создании зоны, свободной от ядерного оружия в регионе. 17 сентября 1974 г. шах в личном послании генеральному секретарю ООН К. Вальдхайму выразил необходимость создания такой зоны на Ближнем Востоке, а месяцем раньше Иран представил проект соответствующей резолюции на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН. При этом предлагалось, чтобы запрет был наложен не

только на создание и использование ядерного оружия в регионе, но и на его хранение⁶⁷. Таким образом, в рамках договора о создании указанной зоны планировалось установить запрет на размещение иностранного ядерного оружия на территории стран — участниц соглашения.

Соблюдение Ираном обязательств по нераспространению

Несмотря на общий позитивный имидж Ирана в области нераспространения в шахский период, примерно в середине 1970-х годов Соединенные Штаты впервые зафиксировали незадекларированную деятельность Ирана в ядерной сфере, связанную с работой по выделению плутония, а также по лазерному обогащению урана⁶⁸. По мнению ряда экспертов, на интерес Ирана к исследованию возможности военного применения атомной энергии повлияло ядерное испытание Индии, а также та заметная роль, которую придавали ядерному фактору в своих доктринах и стратегиях государства «ядерной пятерки».

Детали незаконного сотрудничества Ирана с Пакистаном в 1990-х годах, а также незадекларированные поставки Китая длительного времени оставались вне поля зрения МАГАТЭ. Несмотря на регулярные инспекции Агентства после окончания ирано-иракской войны, не удавалось зафиксировать и собрать веские доказательства незадекларированной деятельности в Иране.

В ответ на обвинения со стороны США и Израиля в наличии секретной ядерной программы правительство Ирана в 1992—1993 гг. пригласило специалистов МАГАТЭ посетить страну и провести инспекции на тех объектах, где они сочтут это нужным⁶⁹, даже если данные объекты не являются предметом гарантий в рамках соглашения между МАГАТЭ и Ираном.

В течение недельной инспекции в феврале 1992 г. инспекторы МАГАТЭ посетили три объекта: урановые месторождения в провинции Йезд, Бушерскую АЭС, строительство которой в тот момент было заморожено, и Центр в Моалем Калайе, где по данным, предоставленным Вашингтоном, Иран отработывал обогащательные технологии⁷⁰. В ноябре 1993 г. состоялся второй подобный визит. Инспектировались три крупнейших иранских научно-исследовательских ядерных центра, в которых, по данным спецслужб США, осуществлялись отдельные элементы военной ядерной программы. После осмотра Тегеранского ядерно-

го исследовательского центра, Исфаханского ядерного исследовательского центра и Ядерного исследовательского центра сельского хозяйства и медицины в Карадже МАГАТЭ официально заявило, что не было обнаружено «никакой деятельности, которая бы противоречила заявлениям Ирана о мирных целях ядерной программы страны»⁷¹.

Результаты сотрудничества иранских ядерщиков с китайскими и пакистанскими коллегами стали достоянием гласности только в августе 2002 г., когда оппозиционный Совет национального сопротивления Ирана, базирующийся в Ираке, обнародовал сведения о наличии заводов по обогащению урана в Натанзе и по производству тяжелой воды в Араке, находящихся на разных стадиях строительства. Визит инспекторов МАГАТЭ на указанные объекты в феврале 2003 г. подтвердил, что Иран продвинулся значительно дальше в развитии атомной энергетики, чем это считалось прежде. Если еще какое-то время назад заявления руководства Ирана о стремлении к созданию ядерного топливного цикла представлялись лишь отражением амбициозных планов, призванных повысить имидж страны в регионе и мире, то информация осени 2002 г. — зимы 2003 г. придала ЯТЦ вполне осязаемую форму. Прогресс, скрытно достигнутый Ираном в атомной сфере, оказался настолько велик, что, по оценкам военного аналитика из США полковника С. Гардинера, для уничтожения ядерной программы Ирана потребуются поражение до 400 целей, не считая пусковых установок его ракетных сил⁷².

На первом этапе инспекций в рамках расследования незадекларированной ядерной деятельности в Иране, которые проводились начиная с февраля 2003 г., эксперты МАГАТЭ выявили шесть серьезных случаев, связанных с использованием ядерных материалов без должного информирования Агентства:

- экспорт природного урана (1800 кг в различных формах и соединениях) из Китая в 1991 г.;
- использование импортированного сырья для тестирования отдельных технологических процессов, связанных с конверсией урана;
- использование 1,9 кг импортированного гексафторида урана для тестирования центрифуг Р-1 в 1999 и 2002 гг., а также производство обогащенного и отвалного урана во время этих экспериментов;
- импорт 50 кг металлического урана и использование 30 кг из этого количества в экспериментах по лазерному обогащению урана в 1999—2000 гг., а также в 2002—2003 гг.;

- использование импортированного отвального урана, а также природного урана для производства фторидов урана, которые применяются в процессе обогащения;
- выделение плутония из облученных в Тегеранском исследовательском центре урановых мишеней, а также производство ядерных отходов в результате данных экспериментов ⁷³.

Помимо этого Иран своевременно не проинформировал МАГАТЭ о создании новых ядерных объектов включая пилотные заводы по центрифужному и лазерному обогащению урана ⁷⁴.

Обнаруженные нарушения поставили вопрос о соблюдении Ираном обязательств по ДНЯО, а также соглашения о гарантиях с Агентством. В специальном докладе, представленном генеральным директором МАГАТЭ совету управляющих в июне 2003 г., отмечалось, что Иран не выполнил обязательства перед Агентством в рамках соглашения о гарантиях. В то же время, вопреки давлению со стороны США, МАГАТЭ принял решение не информировать Совет Безопасности ООН о несоответствии действий Ирана взятым обязательствам и дать Тегерану время исправить имевшие место ошибки. 19 июня 2003 г. совет управляющих МАГАТЭ опубликовал заявление, которое призвало Иран к полномасштабному сотрудничеству включая предоставление Агентству возможности взятия проб на объектах, которые подозреваются в наличии работ по обогащению урана, а также подписанию и введению в действие Дополнительного протокола МАГАТЭ 1997 г. В качестве установления меры доверия Агентство призвало Иран не начинать эксперименты на пилотном заводе по обогащению урана в Натанзе.

Вскоре после этого заявления Великобритания, Германия и Франция, скептически рассматривая возможность эффективных и действенных мер со стороны Совета Безопасности ООН, предприняли совместные усилия по урегулированию кризиса, предложив Ирану расширение технического сотрудничества, в том числе в ядерной области, в обмен на полномасштабное сотрудничество Тегерана с МАГАТЭ, введение в действие Дополнительного протокола и приостановку работ, связанных с расщепляющимися материалами ⁷⁵. 21 октября 2003 г. «европейской тройке» удалось достичь соглашения с Ираном о подписании Дополнительного протокола МАГАТЭ и его временном применении до ратификации Меджлисом, а также о добровольной приостановке всей деятельности, связанной с обогащением и химической переработкой ОЯТ.

Однако из-за различной трактовки сторонами того, какие процессы понимаются под обогащением, практически сразу возникли проблемы, которые удалось частично снять только год спустя. Повторно оказавшись перед угрозой передачи дела в Совет Безопасности ООН осенью 2004 г., Иран достиг в Париже нового соглашения с «европейской тройкой» 15 ноября 2004 г., которое устраняло возможные разночтения в отношении понимания термина «деятельность, связанная с обогащением».

Однако и новые договоренности содержали положения, неоднозначно понимаемые сторонами. Камнем преткновения в трактовке Парижского соглашения стало понимание «объективных гарантий» использования Ираном ядерных технологий исключительно в мирных целях. Представители «европейской тройки» исходили из того, что единственно возможной убедительной гарантией может быть отказ Ирана от обогащения урана, химической переработки ОЯТ и тяжеловодных реакторов, которые в потенциале позволяют получать ядерные материалы оружейного качества.

Дальнейшие переговоры не привели к сближению позиций сторон, после чего весной 2005 г. Иран объявил о готовности возобновить ряд работ, связанных с программой по обогащению. «Европейская тройка», в свою очередь, приняла решение не форсировать переговоры до вступления в должность нового президента Ирана, выборы которого были назначены на июнь 2005 г. Среди европейских экспертов преобладало мнение, что президентом после восьмилетнего перерыва будет вновь избран А. А. Хашеми-Рафсанджани, который более склонен к пisku компромиссов в рамках переговоров.

24 июня 2005 г. неожиданно для большинства аналитиков президентом Ирана был избран мэр Тегерана М. Ахмадинежад, а в начале августа были возобновлены работы, связанные с обогащением урана. Таким образом, усилия посредников в лице Великобритании, Германии и Франции не смогли разрешить кризис вокруг ядерной программы Ирана.

Также не возымели эффекта предложения России включая приглашение Ирана к участию в работе многонационального предприятия по обогащению урана в Ангарске (Иркутская область) взамен развития национальной программы по обогащению. Возможно, помимо всего прочего Тегеран учел уроки истории.

Инспекции МАГАТЭ сыграли важную роль в восстановлении информации о ядерных исследованиях Ирана в 1980—

1990-х годах. Особенно полезным механизмом себя зарекомендовал отбор проб на объектах, подозреваемых в незаявленной деятельности в области ЯТЦ. Однако в целом эффективность работы Агентства оказалась ограниченной из-за отказа иранского руководства допустить инспекторов на ряд объектов и предприятий (особенно после прекращения Ираном применения положений Дополнительного протокола), а также предоставить исчерпывающую информацию о ядерных экспериментах, которые проводились ранее без декларирования в МАГАТЭ.

В сентябре 2005 г. совет управляющих МАГАТЭ принял резолюцию, которая констатировала факт нарушения Ираном обязательств по соглашению о гарантиях от 15 мая 1974 г.⁷⁶ В июле 2006 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию № 1696, которая предусматривала готовность принять меры на основании ст. 41 главы VII Устава ООН («угроза международной безопасности»), если Иран продолжит уклоняться от ее выполнения, как и выполнения требований МАГАТЭ, в первую очередь о приостановке обогащения урана⁷⁷. В связи с фактическим отказом Ирана выполнить требования указанной резолюции 23 декабря 2006 г. Совет Безопасности ООН принял решение о введении санкций в отношении Ирана. Согласно Резолюции № 1737 запрещаются поставки в Иран оборудования и технологий, которые могут быть использованы для обогащения урана и химической переработки ОЯТ, а также замораживаются счета иранских компаний, замеченных в нелегальном приобретении ядерных технологий за рубежом⁷⁸.

Согласно оценкам разведывательного сообщества США современный уровень развития в принципе позволяет Ирану создать ядерное оружие через 5—10 лет⁷⁹.

Уроки иранской ядерной программы и политики

Хотя Резолюция Совета Безопасности ООН № 1737 является определенным этапом в истории иранского ядерного вопроса, по сравнению с опытом КНДР он еще находится на более ранней стадии. Условно говоря, при всех различиях ситуации Иран сейчас располагается там, где КНДР была в 1992—1993 гг. после отказа от инспекций МАГАТЭ и накануне первой заявки на выход из ДНЯО. В то же время при определенном сценарии развития событий Иран может гораздо быстрее проделать остав-

шийся путь — не за десяток, а за несколько лет, включая выход из Договора и создание ЯО. Главные уроки «иранского дела», как представляется, состоят в следующем.

- Современная ядерная программа Ирана во многом основана на планах развития атомной энергетики, принятых при шахе в 1974 г., и включает развитие ЯТЦ параллельно с развитием атомной энергетики. При этом в настоящее время, в отличие от шахских планов и вопреки частым упоминаниям в прессе, Иран работает над созданием открытого, а не замкнутого ядерного топливного цикла, поскольку не ведет работ, связанных с созданием мощностей по химической переработке ОЯТ.
- Масштабное содействие США и других стран Запада ядерной программе (включая критические технологии) при шахе, который был ключевым американским геополитическим партнером в регионе, демонстрирует недальновидность политики, которая ставит отношения с правящим в данной стране режимом выше соображений ядерного нераспространения. Режимы могут меняться, а ядерные технологии, материалы и амбиции сохраняются и способны обернуться против прежних партнеров и покровителей. Такую же ошибку США совершили в свое время в отношении Пакистана, Ирака, а теперь, возможно, повторяют ее в отношении Индии. Аналогичный просчет СССР допустил в прошлом применительно к Китаю и КНДР, а сейчас, может быть, Россия вновь это делает в отношении Ирана.
- Применение Ираком химического оружия против Ирана во время войны 1980-х годов не встретило единодушного осуждения и противодействия великих держав и мирового сообщества, что со стороны Запада объяснялось враждебным отношением к иранскому режиму. Для Тегерана это послужило серьезным импульсом к развитию ядерных технологий двойного назначения, что пользуется широкой поддержкой всего народа. Политика двойных стандартов абсолютно недопустима в случаях применения ОМУ и неизбежно влечет долговременные пагубные последствия.
- Среди причин стремления Ирана к обладанию передовыми атомными технологиями следует отметить и недавний исторический опыт, связанный с военными операциями НАТО и США недавних лет. Представляется, что иранское руководство хорошо усвоило уроки Югославии и Ирака, где в отсутствие средств ядерного сдерживания были заменены неугод-

ные политические режимы. В то же время в Северной Корее не менее одиозный для Запада режим сохранил свое положение, создав сначала виртуальное, а затем и реальное сдерживающее средство в виде нескольких ядерных взрывных устройств.

- Иран и сейчас, и во времена шаха, рассматривает развитие атомных технологий не только как средство сдерживания, но и как элемент национального престижа и атрибут регионального гегемонизма на Ближнем Востоке, а в перспективе, возможно, лидерства во всем исламском мире.
- Уникальная возможность резко улучшить ситуацию вокруг Ирана (что, вероятно, отразилось бы и на его ядерной программе) была упущена Вашингтоном в конце 2001 и начале 2002 гг. Тогда умеренное иранское правительство оказало серьезную помощь операции антитеррористической коалиции в Афганистане и неоднократно подавало сигналы о стремлении нормализовать отношения с США, но они не были услышаны администрацией Буша.
- Тем не менее пока отсутствует достоверная информация, свидетельствующая об уже состоявшемся принятии руководством Ирана политического решения о создании ядерного оружия. Однако есть многочисленные признаки наличия в стране программы военно-прикладных исследований в ядерной области. Можно предположить, что Иран в настоящее время обладает бы достаточным техническим потенциалом для создания ядерного арсенала, сравнимого как минимум с пакистанским, если бы Исламская революция произошла пятью-десятью годами позже. Другим фактором, ограничившим технологические возможности страны в ядерной сфере, является усиление контроля над экспортом двойных технологий, последовавшее сразу после ядерного испытания Индии 1974 г.
- Очевидно, что наличествует полный консенсус в научно-технической и политической элитах Ирана в отношении необходимости развития в стране ЯТЦ, который в потенциале может гарантировать технологическую самодостаточность в создании ядерного оружия, если этого потребует развитие ситуации. В дополнении к консенсусу в элите существует фактически однозначная поддержка населением страны развития атомной энергетики. В этой связи представляется маловероятным отказ руководства страны (нынешнего либо даже более прозападного будущего) от права на развитие передовых ядерных технологий, включая обогащение урана.

- Северная Корея занимает особое место в ядерной программе Ирана и с точки зрения использования опыта Пхеньяна в дипломатической игре вокруг собственной ядерной программы, и с точки зрения использования северокорейских технологий. Некоторые эксперты даже идут дальше, считая, что Иран и КНДР координируют свои действия: Пхеньян — в рамках шестисторонних переговоров, Тегеран — в рамках переговоров с «европейской тройкой» и обсуждения предложения пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН и Германии, исходя из того, что «пятерке» и «шестерке» будет затруднительно одновременно находить развязки обоих кризисов в свою пользу⁸⁰ (возможно, не случайно, когда давление на Иран после невыполнения Резолюции № 1669 усилилось, КНДР провела ядерное испытание, «вызвав огонь на себя», а после принятия Резолюции № 1718 по Северной Корее Тегеран форсировал монтаж второй очереди обогащения в Натанзе и упреждающим путем отверг Резолюцию № 1737).
- Переговоры с Ираном должны вестись на основе принципа разумной достаточности, как нормальные переговоры по ограничению вооружений (в данном случае потенциала создания ядерного оружия) с использованием богатого опыта 1970—1990-х годов. Для достижения соглашения есть несколько лет, хотя с течением времени эффективность возможного соглашения снижается, поскольку иранская программа наращивания мощностей ЯТЦ продвигается. Ее можно остановить путем соглашения, но гораздо труднее обратить вспять. Вместе с тем привходящие моменты (вроде президентских выборов в США в 2008 г.) не должны диктовать ход переговоров и тем более принятие санкций.
- Исходя из этого, в переговорах с Ираном нужно искать компромисс на основе готовности постоянных членов Совета Безопасности ООН и Германии согласиться с наличием в Иране пилотного завода по обогащению урана под жестким контролем со стороны МАГАТЭ в обмен на согласие Тегерана временно приостановить создание промышленного завода по обогащению урана. В дальнейшем должны быть созданы предпосылки, в первую очередь экономические и технологические, для отказа Ирана от планов по обогащению урана в промышленных масштабах. Непременным условием должна быть ратификация Ираном Дополнительного протокола МАГАТЭ 1997 г. Следует достичь понимания, что нарушение соглашения о гарантиях или противодействие деятельности

Агентства со стороны Ирана будет рассматриваться как нарушение всей договоренности и повлечет жесткие санкции Совета Безопасности ООН по главе VII Устава ООН.

- Представляется, что в краткосрочной перспективе Иран по-прежнему может быть заинтересован в работе многостороннего центра по обогащению урана (МЦОУ) в Ангарске. При этом в рамках переговоров о присоединении к МЦОУ России следует внимательно изучить негативный опыт участия Тегерана в работе консорциума по обогащению урана «Eurodif», когда после Исламской революции Ирану было отказано в праве собственности на предприятие.
- Политика изоляции Ирана и тем более смены режима действиями извне должна быть полностью прекращена Соединенными Штатами и другими державами, кроме как в случае фактического перехода Тегерана к созданию ядерного оружия. В остальном гораздо более эффективна линия на расширение экономического и политического сотрудничества.
- Опыт выхода из ДНЯО Северной Кореи, а также развитие ядерной программы Ирана остро ставят перед международным сообществом и в первую очередь перед «ядерной пятеркой» проблему выработки совместных действий, которые будут автоматически предприниматься в ответ на нарушение государством обязательств по соглашению о гарантиях МАГАТЭ, а также в случае выхода из Договора о нераспространении ядерного оружия. Решить эту задачу особенно важно, учитывая возможность выхода Ирана из ДНЯО при дальнейшей эскалации кризиса вокруг ядерной программы страны и в случае принятия дальнейших санкций со стороны Совета Безопасности ООН.
- Иранский опыт приобретения технологий не только в Пакистане, но и в ряде европейских государств в обход норм экспортного контроля, еще раз подчеркивает важность совместных мер со стороны ядерных поставщиков по усилению контроля над экспортом технологий двойного назначения включая необходимость более эффективного обмена разведывательными данными о попытках неядерных государств нелегально приобрести чувствительные технологии и оборудование. В середине 1970-х годов СССР предлагал в ГЯП вообще запретить экспорт технологий ЯТЦ, но США, исходя из геополитических и коммерческих соображений (в частности, в отношении поставок в Иран), отказались от такой меры, последствия чего сказываются сейчас.

- Нелегальные сделки Ирана с Пакистаном требуют развития концепции Резолюции № 1540 (2005 г.) с целью не только улучшить национальное законодательство об экспортном контроле, но и гарантировать его применение на практике через более жесткий и обязательный контроль со стороны ООН, МАГАТЭ и ГЯП.

Примечания

¹ *Boureston J., Ferguson Ch. D.* Assessing Iran's Plutonium Reprocessing Capabilities: A Way to Obtaining Nuclear Weapons Material // FirstWatch Intern. — 2003. — June (<http://www.iranwatch.org/privateviews/First%20Watch/perspex-fwi-plutoniumprocessing-0304.htm>).

² *Sick G.* All Fall Down. America's Tragic Encounter with Iran // iUniverse, Incorporated. — 2001. — Nov. — P. 29.

³ *Azaev С. Л.* Иран между прошлым и будущим. — М.: Политиздат, 1987. — С. 6; *Holden D.* Shah of Shahs, Shah of Dreams // New York Times. — 1974. — May 26.

⁴ *Branigin W.* Iran Orders 4 Reactors from West German Firm // Washington Post. — 1977. — Nov. 11; French Sign Iran A-Deal, Assail U.S. // Reuters. — 1976. — Oct. 7.

⁵ Nuclear Proliferation and Safeguards / Office of Technology Assessment. — 1977. — June. — Appendix Vol. 2. — Pt. 1. — P. IV-21.

⁶ *Barzin N.* L'Economie Politique de Développement de l'Energie Nucléaire en Iran (1957—2004): Thèse pour obtenir le grade de docteur de L'Ehess en Socioéconomie de Développement. — [S. l.], 2004. — P. 85.

⁷ *Randal J.* Shah Denies Planning A-Bomb // Washington Post. — 1974. — June 25.

⁸ *Koven R.* Boom in Canadian Reactors // Washington Post. — 1974. — July 15.

⁹ *Хлопков А.* Иранская ядерная программа в российско-американских отношениях. — М., 2001. — (Науч. зап. / ПИР-Центр; № 18).

¹⁰ Nucleonics Week. — 1991. — Jan. 2.

¹¹ *Timmerman K.* Iran's Nuclear Program: Myth and Reality // Iran Brief. — 1995. — P. 3 (<http://www.iran.org/tib/krt/castiglioncello.htm>).

¹² Uranium Enrichment and Nuclear Weapon Proliferation / A. S. Krass, P. Boskma, B. Elzen and W. A. Smit; Published for SIPRI by Taylor and Francis Ltd. — London, 1983; Nuclear Proliferation and Safeguards... — P. I-5.

¹³ Chronology of Iran's Nuclear Programme (1957-present) / Oxford Research Group // <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/programmes/globalsecurity/iranchronology.htm>; National Security Study Memorandum 219, March 14, 1975; <http://www.ford.utexas.edu/library/document/nsdmnssm/nsdm.htm>.

¹⁴ Рассматривалась возможность строительства обогатительного комбината на основе либо газодиффузионного, либо центрифужного метода. См.: *Rich S.* Senate Kills Measure On Enriched Uranium // Washington Post. — 1975. — Oct. 1.

¹⁵ *Branigin W.* Iran Eyes Regional Reprocessing // Washington Post. — 1976. — Aug. 14.

¹⁶ *Тимербаев Р.* Группа ядерных поставщиков: история создания (1974—1978). — М.: ПИР-Центр, 2000. — С. 65.

¹⁷ Намибия получила независимость от ЮАР только в 1990 г.

¹⁸ Iran Did Not Buy Uranium From Mine: Namibia // Intern. News. — 2005. — Febr. 3 (<http://www.jang.com.pk/thenews/feb2005-daily/03-02-2005/world/w5.htm>).

¹⁹ Iran Negotiating Uranium Imports // Washington Post. — 1975. — Oct. 18.

²⁰ Предположение основано на планах Ирана, датированных 1977 г., добыть к 1990 г. 10 тыс. т урановой руды. При этом первые три года отводились на аэроразведку месторождений. *Branigan W.* Iran Makes Plans for Nuclear Future // Washington Post. — 1977. — Apr. 24.

²¹ *Branigan W.* Iran Makes Plans for Nuclear Future.

²² В 1977 г. граждане Ирана составляли крупнейшую иностранную студенческую общину США. По оценкам Госдепартамента США, от 30 до 40 тыс. иранцев обучалось в колледжах Соединенных Штатов. Кроме того, посол Ирана в США, премьер-министр Ирана и девять членов кабинета министров получили образование в американских университетах. *The US and Iran, An Increasing Partnership* addressed by Sydney Sober — US State Dpt, Symposium on Iran in the 80's, Washington D.C. // <http://www.sedona.net/pahlavi/us-iran.html>, 1977.

²³ Беседа автора с экспертами Массачусетского технологического института, май 2006 г.

²⁴ *Kohn Geddes.* German Nuclear Concern to Leave Iran // New York Times. — 1979. — June 8.

²⁵ *Хлопков А.* Указ. соч.

²⁶ *Ayatollahi Mohamed Sadegh.* Iran replies to the Risk Report; Denies It Wants the Bomb // Risk Report. — 1996. — Vol. 2. — № 1. — Jan.—Febr. — P. 2—3 (<http://www.wisconsinproject.org/countries/iran/denies.html>).

²⁷ Iran: Atomic Energy Program / United States Energy Research and Development Administration. — [S. 1.], Oct. 1976. — P. 3.

²⁸ *Сафранчук И.* Ядерные и ракетные программы Ирана и безопасность России: рамки российско-иранского сотрудничества. — М., 1998. — С. 6. — (Науч. зап. / ПИР-Центр; № 8).

²⁹ Ядерное нераспространение / Под. общ. ред. В. А. Орлова; ПИР-Центр. — М., 2002. — Т. 2. — С. 215.

³⁰ *Тимербаев Р. М.* Указ. соч. — С. 51.

³¹ Там же. — С. 53.

³² Египет завершил все необходимые процедуры, связанные с ратификацией ДНЯО, только в феврале 1981 г. Израиль до сих пор не является участником Договора.

³³ *O'Toole Th.* Iran to Keep Spent Fuel of A-Plant // Washington Post. — 1975. — March 7.

³⁴ *Cowan E.* U.S. Says Iran Must Share Atomic Fuel Plant Control // New York Times. — 1976. — May 17.

³⁵ National Security Study Memorandum 219, March 14, 1975; National Security Study Memorandum 292, April 22, 1975; National Security Study Memorandum 324, April 20, 1976 (<http://www.ford.utexas.edu/library/document/nsdmnssm/nsdm.htm>).

³⁶ *Тимербаев Р. М.* Указ. соч. — С. 45.

- ³⁷ Там же. — С. 52.
- ³⁸ Iran Cancels Nuclear Plants // New York Times. — 1979. — Jan. 30.
- ³⁹ Bonn Concern Ends Iran Nuclear Pact // New York Times. — 1979. — Aug. 1.
- ⁴⁰ *Savid Segal*. Atomic Ayatollahs: Just What the Mideast Needs—An Iranian Bomb // Washington Post. — 1987. — Apr. 12.
- ⁴¹ Всего за время ирано-иракской войны иракские ВВС осуществили девять бомбардировок Бушерской АЭС.
- ⁴² *Хлопков А.* Указ. соч.
- ⁴³ *Holland M.* Iran: Khomeini's Nuclear Program // Nation. — 1984. — Dec. 8.
- ⁴⁴ Подробнее см.: *Хлопков А., Сорока Е.* «Незаконные сети» Тегерана: уроки истории // Ядер. контроль. — 2006. — № 1. — Весна. — С. 169—178.
- ⁴⁵ *Koch A., Wolf J.* Iran's Nuclear Facilities: a Profile, 1998 // <http://cns.miis.edu/pubs/reports/pdfs/iranrpt.pdf>.
- ⁴⁶ *Хлопков А., Сорока Е.* Указ. соч. — С. 169.
- ⁴⁷ <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/khan-iran.htm>.
- ⁴⁸ В документах МАГАТЭ Пакистан напрямую не упоминается. См.: Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran: Report by Director General. GOV/2005/81. — [S. 1.], Nov. 18, 2005. — P. 2.
- ⁴⁹ Ядерное оружие после «холодной войны» / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. — М.: РОССПЭН, 2006. — С. 466.
- ⁵⁰ Настоящие разделительные возможности центрифуг составляют порядка 1,4 ЕРР и потенциально могут быть доведены до мощности 3 ЕРР в год.
- ⁵¹ Iran's Nuclear Program: Production and Potential. Prepared Testimony by David Albright, Institute for Science and International Security (ISIS), Before the Senate Committee on Foreign Relations, May 17, 2006. — [S. 1.], 2006. — P. 4, 6.
- ⁵² Testimony of Paul Leventhal on the U.S.-China Nuclear Cooperation Agreement presented to the Committee on International Relations U.S. House of Representatives, 7 October 1997 // <http://www.nci.org/pl10797.htm>
- ⁵³ По некоторым данным, Китай принимал участие в достройке этого центра, возведение которого началось совместно с Францией. Центр был открыт в 1984 г.
- ⁵⁴ *Koch A., Wolf J.* Op. cit.
- ⁵⁵ Беседа автора с российским экспертом, проводившим экспертизу иранского проекта по производству тяжелой воды.
- ⁵⁶ *Хлопков А., Сорока Е.* Указ. соч. — С. 169.
- ⁵⁷ Там же. — С. 169—170.
- ⁵⁸ Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by Director General. GOV/2004/82. 15 November 2004. — P. 3.
- ⁵⁹ *Squassoni Sh.* Iran's Nuclear Program: Recent Developments. Congressional Research Service Report for Congress. — [S. 1.], Aug. 2, 2005.
- ⁶⁰ *Sahimi M.* Iran's Nuclear Energy Program. Part V: From the United States Offering Iran Uranium Enrichment Technology to Suggestions for Creating Catastrophic Industrial Failure // Payvand's Iran News. — 2004. — Dec. 20.

- ⁶¹ *Holden D.* Shah of Shahs, Shah of Dreams // New York Times. — 1974. — May 26.
- ⁶² *Burt R.* Study Says a Soviet Move in Iran Might Require U.S. Atom Arms // New York Times. — 1980. — Febr. 2.
- ⁶³ Remarks by Shah on Iran's Policies and Plans // New York Times. — 1975. — Sept. 24.
- ⁶⁴ *Clarity J.* Teheran Denies Plans to Use Atom Plant for Nuclear Arms // New York Times. — 1976. — May 29.
- ⁶⁵ A Nuclear Iran? // Washington Post. — 1975. — March 10.
- ⁶⁶ *Randal J.* Shah Denies Planning A-Bomb // Washington Post. — 1974. — June 25.
- ⁶⁷ France and Iran Sign \$4-Billion Pact // New York Times. — 1974. — June 28.
- ⁶⁸ *Spector L. S.* Nuclear Ambitions. — Colorado: Westview Press, 1990.
- ⁶⁹ *Roshandel Jalil, Loffian Saeedeh.* Iran's Atomic Programs and Foreign Propaganda // Hamshahri. — 1996. — 25 Aug.
- ⁷⁰ *Skootsky M.* U.S. Nuclear Policy Toward Iran. — [S. l.], June 19 1995 (<http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/3163/iranuspolicy.htm>).
- ⁷¹ Ibid.
- ⁷² *Gardiner S.* Pressures and Path to Being Last on the Table: US Military Options for Iran. A Paper Presented At: The Looming Nuclearization of the Middle East as a Challenge for Transatlantic Policy Coordination, Second Transatlantic/Middle East Conference, Berlin, March 27—28, 2006.
- ⁷³ Iran's Nuclear Program: Production and Potential... — P. 11.
- ⁷⁴ Ibid.
- ⁷⁵ Iran's Strategic Weapons Programmes / G. Samore (ed.). — London, IISS, 2005. — P. 18.
- ⁷⁶ См.: Implementation of the NPT Safeguards. Agreement in the Islamic Republic of Iran. Resolution adopted on 24 September 2005. GOV/2005/77.
- ⁷⁷ См. Резолюцию Совета Безопасности ООН № 1696 — S/RES/1696 (2006).
- ⁷⁸ При этом санкции не затрагивают строительство АЭС в Бушере.
- ⁷⁹ Iran's Nuclear Program: Production and Potential... — P. 1.
- ⁸⁰ The Memoir of Mohsen Rafighdoust. Published by the Center for Islamic Revolution Documents, October 2004. — In Persian.

Глава 3. СИСТЕМА ГАРАНТИЙ МАГАТЭ: «ИСПЫТАНИЕ НА ПРОЧНОСТЬ»

Роланд Тимербаев

В современных условиях роль и значение гарантий МАГАТЭ для обнаружения, предупреждения и предотвращения распространения ядерного оружия резко возрастают. Интерес некоторых стран к обладанию ядерным оружием очевиден, да и технологии его производства и необходимых материалов стали более доступными, чем в 1950—1960 гг., когда разрабатывались ДНЯО и гарантии МАГАТЭ. Режим ядерного нераспространения подвергается сейчас новым вызовам и угрозам. Ядерное испытание, проведенное Северной Кореей 9 октября 2006 г., прогрессивное расширение ядерной программы Ирана и в особенности увеличение мощностей по обогащению урана ставят перед международной системой гарантий все новые политические, технические и организационные задачи.

Помимо КНДР и Ирана о своих ядерных программах и притязаниях заявляют другие государства. Недавно вступило в строй предприятие по обогащению урана в Бразилии, о планах развития ядерных программ открыто говорят такие страны, как Аргентина, ЮАР, Египет, Саудовская Аравия, Алжир и др. В Японии усиливаются призывы к проведению широкой общенародной дискуссии о целесообразности изменения конституции, запрещающей стране владеть ядерным оружием. В условиях постепенного истощения запасов углеводородов и сохранения устойчиво высоких цен на них возобновились поиски альтернативных источников энергоносителей. В Соединенных Штатах вновь стали рассматривать планы сооружения АЭС. Можно определенно говорить о ренессансе атомной энергетики после многолетнего перерыва.

Как отвечают на эти новые вызовы режиму нераспространения гарантии МАГАТЭ и что следовало бы сделать для повышения их эффективности с учетом накопленного к настоящему времени опыта, прежде всего в Северной Корее и Иране?

Напомним, что к разработке гарантий мировое сообщество приступило в 1950—1960-х годов, когда широко развернулось распространение атомных технологий и многие государства приступили к осуществлению планов и программ использования атомной энергии не только в гражданских, но и в военных целях. Задачей МАГАТЭ стало оказание содействия использованию атомной энергии исключительно в мирных целях и так, чтобы, как говорится в Уставе Агентства, «помощь, предоставляемая им или по его требованию, или под его наблюдением или контролем, не была использована таким образом, чтобы способствовать какой-либо военной цели»¹. Для этого предусматривалось установление международной системы гарантий.

Основные принципы гарантий, изложенные в Уставе МАГАТЭ, включают методы и процедуры мониторинга и проверки вплоть до посещения международными инспекторами на территории государств в любое время всех объектов, необходимых для обеспечения выполнения требований гарантий. В случае выявления нарушения соглашения о гарантиях совет управляющих может потребовать от государства-нарушителя его немедленного устранения, а в противном случае представить доклад Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее ООН для принятия соответствующих мер. На практике гарантии по Уставу стали применяться главным образом на основании двусторонних или многосторонних соглашений между Агентством и государствами-поставщиками и странами-получателями ядерных материалов, оборудования или технологий.

В 1965 г. была одобрена первоначальная система гарантий, содержащая процедуры учета и контроля в отношении отдельных атомных объектов — реакторов любой мощности, а в 1967—1968 гг. эта система была распространена на предприятия по переработке облученного ядерного топлива и по изготовлению ядерного топлива. Важным элементом этой системы гарантий является то, что она предусматривает их *бессрочное* применение.

Рубежным этапом в развитии системы международных гарантий стало заключение Договора о нераспространении ядерного оружия, который 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 было². После вступления Договора в силу

было разработано типовое соглашение о *всеобъемлющих* (comprehensive) гарантиях для неядерных государств — участников ДНЯО. Всеобъемлющие гарантии базируются на следующих основных принципах:

- 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 количеств³ ядерного материала (ЯМ) на производство ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств или на неизвестные цели;
- каждое государство создает и ведет национальную систему учета и контроля за всем ЯМ, подлежащим гарантиям;
- государство предоставляет Агентству первоначальный отчет о всем ЯМ, который должен подлежать гарантиям, а также о конструкции ядерных установок, имеющих отношение к постановке под гарантии такого материала;
- Агентство проводит инспекции для проверки информации, содержащейся в первоначальном отчете, чтобы убедиться в полноте (completeness) и точности (correctness) отчета государства о наличии ЯМ;
- международные инспекторы в соответствии с установленными критериями (количество ЯМ, его изотопный состав, «чувствительность» ядерной установки с точки зрения распространения 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 в 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 управляющих, а тот — при необходимости — Совету Безопасности ООН.

Однако в ходе практической реализации всеобъемлющих гарантий были выявлены определенные недостатки этой системы. При этом более 30 неядерных государств — участников ДНЯО (в основном, правда, не осуществляющих ядерную деятельность

или имеющих незначительную деятельность) не заключили соглашения о всеобъемлющих гарантиях. Кроме того, соглашения о всеобъемлющих гарантиях, будучи связанными с участием государств в ДНЯО, не являются бессрочными и могут прекратить свое действие в случае выхода государств из договора, как это сделала КНДР.

После войны в Персидском заливе в 1991 г. было установлено, что Ирак, являющийся участником ДНЯО и имеющий соглашение о гарантиях с МАГАТЭ, в течение ряда лет занимался тайной деятельностью по созданию ядерного оружия. По решению Совета Безопасности ООН весь потенциал Ирака в области ядерного оружия и других видов ОМУ был уничтожен под наблюдением Специальной комиссии ООН (ЮНСКОМ) и МАГАТЭ. Вскрывшиеся факты показали, что система гарантий МАГАТЭ, которая сфокусирована на заявленном ЯМ и заявленной ядерной деятельности и предусматривает относительно ограниченные права доступа к информации и ядерным установкам, не является достаточно надежной.

Сложившаяся новая ситуация побудила международное сообщество осуществить ряд мер по укреплению системы гарантий. В 1991–1993 гг. Агентство предприняло усилия по совершенствованию гарантий. Совет управляющих МАГАТЭ подтвердил право на использование специальных инспекций; принял решения относительно заблаговременного предоставления информации о конструкции установок, находящихся в стадии строительства или модернизации, о более широкой схеме отчетности по импорту и экспорту ЯМ, а также по экспорту специального оборудования и неядерного материала.

В 1993 г. совет управляющих утвердил так называемую «Программу 93 + 2» по созданию более эффективной системы гарантий. В ходе работы над этой программой было подтверждено, что в число мер, осуществляемых в рамках существующих юридических полномочий, должны входить получение от государств дополнительной информации об установках, на которых когда-либо находился или будет находиться ЯМ, подлежащий гарантиям; расширенное использование не объявленных заранее инспекций; отбор проб окружающей среды в тех местах, к которым инспекторы имеют доступ; использование усовершенствованной технологии для дистанционного контроля перемещений ЯМ.

В целях осуществления дальнейших мер по укреплению гарантий, для которых требовались новые юридические полномочия, совет управляющих в 1997 г. одобрил типовой Дополни-

тельный протокол к соглашениям о гарантиях. В число предусматриваемых им мер 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 для необъявленных инспекций и доступ МАГАТЭ к современным средствам связи.

В целом эти меры существенно и качественным образом укрепляют международную систему гарантий. Теперь в отношении государств, присоединившихся к Дополнительному протоколу, Агентство может подтверждать информацию не только об отсутствии переключения ядерного материала с заявленной деятельности, но и об отсутствии *незаявленных* ядерных материалов и *незаявленной* ядерной деятельности в целом. Протокол позволяет осуществлять проверку на месте с краткосрочным уведомлением, широко использовать необъявленные инспекции.

Присоединение к Дополнительному протоколу не является, однако, обязательным. К настоящему времени он вступил в силу только в 78 государствах из более чем 180 членов ДНЯО. К числу стран, не ратифицировавших протокол, относятся, в частности, Иран, Казахстан и Мексика. Не подписали протокол Аргентина, Бразилия, Египет, Сирия, Израиль, Индия, Пакистан, КНДР и целый ряд других государств.

По данным Доклада об осуществлении гарантий за 2005 г.⁴ и согласно заявлению генерального директора МАГАТЭ в совете

управляющих в июне 2006 г. Агентство было в состоянии сделать вывод, что весь ЯМ, поставленный под гарантии, использовался в мирной ядерной деятельности или должным образом находится под учетом, при этом не было обнаружено наличия незаявленного ЯМ и незаявленной ядерной деятельности, лишь по 24 государствам, имеющим соглашения о всеобъемлющих гарантиях и действующие дополнительные протоколы. В отношении других государств Агентство смогло прийти к более ограниченному выводу о том, что *заявленный* ЯМ, используется в мирных целях.

Как следует из приведенных данных, результаты реализации протокола за более чем девять лет, прошедших со времени его принятия, нельзя признать удовлетворительными.

А между тем МАГАТЭ располагает широкой базой для осуществления гарантий, имеет 232 действующих соглашения о гарантиях с 156 государствами, в 2005 г. были проведены 2142 инспекции по гарантиям.

Применение международных гарантий в КНДР

Присоединившись к ДНЯО в 1985 г., Северная Корея до 1992 г. затягивала заключение соглашения о всеобъемлющих гарантиях с МАГАТЭ и тем самым препятствовала Агентству в проведении инспекций на объектах ядерного комплекса, несмотря на имевшиеся данные о возможном военном характере проводимых исследований и, в частности, о попытках корейских специалистов извлекать плутоний из облученного топлива в газографитовом реакторе в Енбене. Согласно ДНЯО участники договора должны заключить соглашения о гарантиях в течение 18 месяцев. Представляется очевидным, что КНДР затягивала заключение соглашения до того времени, пока не убедилась в эффективном функционировании реактора, пущенного в эксплуатацию в 1986 г., и не накопила определенное количество плутония. Нужно признать, что руководство Агентства не проявило необходимой настойчивости в переговорах с КНДР⁵.

После получения от Северной Кореи первоначального отчета о ядерной деятельности и проверки инспекторами его полноты и точности в начале 1993 г. МАГАТЭ запросило проведение специальной инспекции на двух вызывавших подозрения объектах, не заявленных в отчете, но КНДР отказалась допустить инспек-

цию и объявила в феврале 1993 г. о начале процесса выхода из ДНЯО⁶, а также прекратила членство в Агентстве. Однако введение в действие выхода из Договора было приостановлено за день до истечения трехмесячного срока, установленного ст. X.1 ДНЯО.

В результате последовавших переговоров с Соединенными Штатами, в которых участвовал бывший президент Дж. Картер, 21 октября 1994 г. КНДР подписала с США Рамочное соглашение, в соответствии с которым обязалась заморозить свои графитовые реакторы, при этом МАГАТЭ должно было наблюдать за процессом замораживания. Под руководством США должен быть организован международный консорциум для финансирования и поставки в КНДР комплекса из легководных реакторов общей мощностью 2000 МВт к 2003 г. В качестве альтернативного энергоносителя до завершения строительства АЭС было предложено поставлять нефть для отопления и производства электроэнергии. КНДР оставалась участником ДНЯО. После завершения в основном строительства легководных реакторов, но до поставки основных ядерных компонентов КНДР обязывалась обеспечить полное выполнение соглашения с МАГАТЭ о гарантиях.

Следует признать, что в части международного контроля Рамочное соглашение далеко не в полной мере отвечало требованиям системы гарантий Агентства, однако большего Соединенные Штаты добиться не смогли, и МАГАТЭ пришлось смириться с достигнутым результатом. Но главное все же состояло в том, что благодаря двустороннему диалогу удалось хотя бы на определенное время (почти на десять лет) приостановить ядерную программу КНДР под контролем Агентства.

Однако в дальнейшем с приходом к власти республиканской администрации Дж. Буша отношения между КНДР и США крайне осложнились. Американцы начали предъявлять Северной Корее различные претензии, в частности обвинили ее в осуществлении тайной программы по обогащению урана. В конце 2002 г. Центральное разведывательное управление США объявило, что через 1—3 года КНДР будет способна производить ВОУ в количествах, достаточных для изготовления шести боеприпасов в год. Особое внимание привлекли подземные сооружения в районах Хаган, Йонгчо-ри и Тэчхон. К последнему, в частности, подходили высоковольтные электрические линии, а в образцах почвы, полученной из этого района, по сведениям из Южной Кореи, содержание урана в десятки раз превышало естественный уровень⁷. Достоверность этих сведений МАГАТЭ,

естественно, проверить не могло, поскольку его деятельность в Северной Корее ограничивалась осуществлением гарантий на плутониевых объектах в Енбене.

Ситуация усугублялась тем, что в конце 1990-х годов строительство легководных реакторов в КНДР затормозилось, а осенью 2002 г. сооружение АЭС вообще прекратилось. В начале 2003 г. Пхеньян объявил о выходе из ДНЯО. Работа законсервированного газографитового реактора была возобновлена⁸. КНДР свернула сотрудничество в области гарантий с МАГАТЭ, и с 31 декабря 2002 г. проверочная деятельность Агентства по требованию северокорейской стороны прекратилась.

Международное сообщество стало предпринимать шаги с целью урегулирования корейской ядерной проблемы. В августе 2003 г. в Пекине начались шестисторонние переговоры по этой проблеме с участием обеих Корей, КНР, США, России и Японии. В итоге нескольких раундов этих переговоров в сентябре 2005 г. было согласовано совместное заявление, в котором было подтверждено, что их целью является «контролируемая денуклеаризация Корейского полуострова мирным путем». В заявлении перечисляются условия достижения этой цели включая предоставление Северной Корее легководного реактора. При этом КНДР обязалась отказаться от всего своего ядерного оружия и существующих ядерных программ и «вернуться в скором времени в Договор о нераспространении ядерного оружия и к гарантиям МАГАТЭ».

Однако шестисторонние переговоры были прерваны, а 9 октября 2006 г. Северная Корея произвела подземный ядерный взрыв. Никакой проверочной деятельности в КНДР Международное агентство по атомной энергии по-прежнему не осуществляет. 14 октября Совет Безопасности ООН единогласно принял резолюцию № 1718, в которой осудил ядерное испытание и потребовал не проводить дальнейших взрывов и запусков баллистических ракет, вернуться в ДНЯО и соблюдать условия соглашения о гарантиях с МАГАТЭ. Вскоре после этого Пхеньян заявил о готовности вернуться за стол шестисторонних переговоров.

Применение гарантий в Иране

До революции 1979 г., при шахском режиме, Иран планировал осуществить самую грандиозную ядерную программу на Ближнем и Среднем Востоке, предусматривавшую сооружение

при поддержке западных государств свыше 20 энергетических реакторов. После окончания ирано-иракской войны Германия, приступившая к строительству двух энергоблоков АЭС в Бушере, под американским давлением отказалась от его продолжения. В начале 1995 г. между российскими и иранскими организациями был подписан контракт на завершение строительства энергоблока в Бушере мощностью 1000 МВт. Позднее было также достигнуто соглашение о возврате в Россию ОЯТ из Бушера. Завершение строительства АЭС намечено на 2007 г.

Помимо строящегося легководного реактора в Бушере, Иран, как было установлено инспекционными миссиями МАГАТЭ еще в 2003 г., в течение 18 лет осуществлял незаявленную ядерную программу, которая была направлена на конверсию природного урана в гексафторид урана и его последующее обогащение⁹. Иран начиная с 1991 г. не информировал МАГАТЭ об импорте природного урана. По данным Агентства, на обогатительном предприятии в Натанзе были установлены 164 газовые центрифуги на основе усовершенствованной пакистанской модели, при этом предполагалось довести количество центрифуг до 50–60 тыс. Кроме того, Иран информировал МАГАТЭ, что он планирует построить тяжеловодный исследовательский реактор мощностью 40 МВт в Араке. В докладе генерального директора Агентства М. эль-Барадея совету управляющих констатировалось, что Иран не выполнил ряд положений соглашения о гарантиях и его деятельность в ядерной области «вызывает озабоченность».

Из этих фактов и из заявлений официальных иранских представителей следовало, что в Иране развернулся интенсивный процесс создания инфраструктуры полного ядерного топливного цикла. Тем не менее пока не представляется очевидным и доказанным, приняло ли иранское руководство решение о полноценной ядерной программе, хотя такой вопрос не может не возникнуть даже у самых беспристрастных наблюдателей.

В декабре 2003 г. Иран подписал Дополнительный протокол к своему соглашению о гарантиях, но до сих пор его не ратифицировал. Генеральный директор Агентства неоднократно представлял доклады совету управляющих, в которых отмечалось, что, несмотря на определенный прогресс в обеспечении для МАГАТЭ условий для инспекционной деятельности, проводимые инспекции пока не дают ответа на все возникающие вопросы и озабоченности.

В ежегодном отчете МАГАТЭ за 2004 г. указывалось, что достигнутый в 2004 г. прогресс позволил Агентству сделать вывод

о том, что весь *заявленный* ЯМ в Иране учтен и, таким образом, этот материал не был переключен на запрещенные виды деятельности. Однако Агентство еще не имеет возможности сделать вывод об отсутствии в Иране какого-либо *незаявленного* ЯМ или *незаявленной* деятельности.

Тем временем к усилиям по положительному разрешению ядерной ситуации в Иране подключились Великобритания, Франция и Германия, которые провели несколько раундов переговоров с иранскими представителями. По настоянию США, поддержанных европейскими странами, 24 сентября 2005 г. совет управляющих принял большинством голосов (Россия, Китай и ряд других стран — всего 12 — воздержались, а против голосовала Венесуэла) резолюцию, в которой констатировалось несоблюдение соглашения о гарантиях и Устава МАГАТЭ, в результате чего «возникают вопросы, входящие в компетенцию Совета Безопасности как органа, несущего главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности». Одновременно в резолюции совета управляющих содержался настоятельный призыв к Ирану предоставить Агентству доступ к лицам и документам, относящимся к поставкам в страну оборудования, в том числе двойного использования, и к некоторым военным лабораториям; приостановить всю деятельность по обогащению и переработке; пересмотреть вопрос о начале строительства тяжеловодного исследовательского реактора¹⁰.

Одновременно обсуждалась возможность урегулирования иранской ядерной ситуации на следующей основе. Создается совместное российско-иранское (или многостороннее) предприятие, в рамках которого Иран будет производить на конверсионной установке в Исфахане лишь промежуточный продукт — тетрафторид урана, который затем будет направляться в Россию для превращения в шестифтористый уран и его последующего обогащения для дальнейшего использования Ираном в мирных целях. Подобный вариант, таким образом, позволил бы избежать осуществления Ираном самостоятельного обогащения урана. Этот вариант, однако, пока не реализован, хотя полностью с повестки дня не снят.

Совет управляющих Агентства, а по его докладам и Совет Безопасности ООН в дальнейшем не раз рассматривали иранский вопрос. 31 июля 2006 г. Совет Безопасности принял резолюцию № 1696, в которой потребовал, чтобы Иран приостановил всю деятельность, связанную с обогащением урана, под контролем МАГАТЭ, и предложил Агентству к 31 августа пред-

ставить соответствующий доклад совету управляющих и Совету Безопасности.

В докладе от 31 августа 2006 г. генеральный директор Агентства информировал совет управляющих и Совет Безопасности ООН, что Иран продолжает испытания первого каскада из 164 центрифуг типа Р-1 и готовит к эксплуатации второй каскад из того же количества центрифуг, продолжается строительство тяжеловодного реактора ¹¹. В октябре 2006 г. Иран объявил о вводе в строй второго каскада центрифуг. Таким образом, общее количество рабочих центрифуг превысило 320 единиц. Поскольку производительность одной центрифуги составляет около 3 ЕРР, возможности Ирана производить низкообогащенный уран для гражданского топлива на данный момент равны примерно 1000 ЕРР в год. Для сравнения: первая загрузка одного реактора мощностью 1 ГВт (аналогичного по мощности строящемуся в Бушере) составляет примерно 450—600 тыс. ЕРР, а ежегодная перезагрузка, соответственно, 150—200 тыс. ЕРР. В имеющихся корпусах завода в Натанзе можно разместить несколько десятков тыс. центрифуг общей мощностью порядка 150 тыс. ЕРР и более.

Доклад МАГАТЭ от 31 августа Совет Безопасности пока не рассматривал. 14 ноября 2006 г. генеральный директор Агентства выпустил новый доклад по Ирану ¹², который рассматривался советом управляющих 23—24 ноября. В нем констатируется, что Иран предоставляет Агентству доступ к *заявленному* ядерному материалу и установкам. На обогатительной установке было достигнуто обогащение урана до 5% по урану-235. Однако Иран по-прежнему не обеспечивает полного доступа к этой установке и, в частности, отказывается обсуждать предложение Агентства об установлении дистанционного мониторинга за обогатительной установкой. Не информирует Иран Агентство и о своей программе дальнейшего расширения деятельности по обогащению на центрифугах Р-1 и Р-2.

Что касается переработки ОЯТ Тегеранского исследовательского реактора, то в докладе отмечается, что признаков такого рода деятельности нет. Продолжается строительство тяжеловодного реактора в Араке. Агентство по-прежнему добивается получения разъяснений относительно проводимых экспериментов по выделению плутония, но пока необходимая информация от иранцев не поступила.

Агентство не сможет достичь дальнейшего прогресса по проверке отсутствия незаявленного ЯМ и ядерной деятельности,

если Иран не разрешит все еще остающиеся вопросы по проверочной деятельности путем выполнения условий Дополнительного протокола. «Прогресс в этом отношении, — говорится в докладе, — является необходимым условием для того, чтобы Агентство могло подтвердить мирный характер ядерной программы Ирана». Выступая в совете управляющих 23 ноября, М. эль-Барадей заявил, что, как он «все еще надеется, путем диалога между Ираном и его партнерами будут созданы условия для достижения всеобъемлющего решения, которое снимет озабоченности всех сторон»¹³. Основанные на обсуждениях в совете управляющих выводы переданы пяти постоянным членам Совета Безопасности ООН и Германии для использования в новом проекте резолюции, который должен быть представлен на утверждение Совета Безопасности. Однако к декабрю 2006 г. проект резолюции Совета Безопасности «шестеркой» еще не был согласован из-за разногласий по поводу предлагаемых западными странами санкций в отношении Ирана.

Следует отметить, что совет управляющих Агентства по настоянию западных государств не утвердил просьбу Ирана о предоставлении технической помощи для обеспечения безопасности строящегося тяжеловодного реактора в Араке. Традиционно совет управляющих в такого рода просьбах обычно не отказывает.

Интенсивная дипломатическая деятельность вокруг иранской ядерной проблемы с активным участием европейских стран, России, США и Китая, направленная на обеспечение нераспространения ядерного оружия, продолжается, и время покажет, насколько успешно эта проблема может быть решена. Мировое сообщество с надеждой ожидает, что прилагаемые усилия приведут к положительному результату дипломатическим путем.

Пути совершенствования гарантий МАГАТЭ

С появлением новых вызовов режиму нераспространения со стороны Северной Кореи, Ирана и некоторых других стран и с учетом все более глубокого внедрения атомной энергии в жизнь человечества и совершенствования ядерных технологий перед мировым сообществом стоит задача всемерного укрепления системы международных гарантий для недопущения переключения атомной энергии с мирного использования на военное. МАГАТЭ, основным ядерным государствам и всему международному сообществу необходимо неустанно работать над

постоянным повышением эффективности гарантий, чтобы они находились на уровне тех задач, которые ставят перед ними жизнь и развитие атомных технологий.

Какие меры по дальнейшему совершенствованию и универсализации системы гарантий МАГАТЭ следовало бы предпринять с учетом тех уроков, которые можно извлечь из накопленного опыта их применения? Приводимые ниже соображения не претендуют на полную новизну. Некоторые из них уже в той или иной форме выдвигались и обсуждались правительствами, руководством МАГАТЭ и международным экспертным сообществом.

Главной задачей, несомненно, является обеспечение повсеместного выявления Агентством *незаявленной* ядерной деятельности государств. В этих целях целесообразно предпринять следующие шаги.

- Присоединение к Дополнительному протоколу о гарантиях 1997 г. всех государств и прежде всего осуществляющих как значительную, так и менее значительную ядерную деятельность. Нынешнюю ситуацию, при которой почти за десять лет существования протокола только 78 стран согласились соблюдать его, нельзя признать удовлетворительной. Дополнительный протокол должен стать универсальным стандартом для проверки обязательств государств в области ядерного нераспространения. Поскольку усилия Агентства в этом отношении пока не приводят к желательным результатам, возможно, следовало бы рассмотреть вопрос о привлечении к разрешению данной проблемы, непосредственно касающейся поддержания международного мира и безопасности, такого полномочного органа, как Совет Безопасности ООН.
- Ядерные державы — члены ДНЯО должны показать в этом пример и присоединиться к Дополнительному протоколу, причем не только в части их международного сотрудничества, но в объеме всей их мирной ядерной деятельности включая все звенья ЯТЦ (обогащение урана и сепарация плутония). Помимо всего прочего это укрепит предпосылки для заключения ДЗПРМ.
- Группе ядерных поставщиков следует принять общее правило, согласно которому присоединение к Дополнительному протоколу должно стать непременным условием получения экспортных поставок ЯМ, оборудования и технологий.
- МАГАТЭ следует активизировать работу по внедрению в практику при применении гарантий в возможно большем числе государств, имеющих с Агентством соглашения о всеобъемлю-

щих гарантиях и присоединившихся к Дополнительному протоколу, так называемых интегрированных гарантий, которые позволяют повысить эффективность и в то же время обеспечить большую рентабельность и экономичность гарантий.

- За последние годы были предприняты шаги по переводу исследовательских реакторов на использование менее обогащенного урана и возвращение высокообогащенного свежего урана и отработавшего топлива в страны, первоначально поставившие такие реакторы, в частности, в Россию¹⁴. Тем не менее около 100 исследовательских реакторов продолжают функционировать на уране 90%-ного обогащения. Эти меры следовало бы и дальше активно проводить в жизнь.
- Многолетний и продуктивный опыт гарантийной деятельности МАГАТЭ позволяет сделать вывод о возможности использования его для решения более широких задач, связанных с предотвращением распространения ядерного оружия и даже с ограничением производства ядерных вооружений. Важный прецедент в этом отношении был установлен в 1993 г. при верификации отказа ЮАР от военной ядерной программы. Опыт МАГАТЭ (и «Евратома») может быть в полной мере востребован при достижении договоренности о запрещении производства расщепляющихся материалов для оружия как в ядерных державах, так и во всех тех странах, которые занимаются обогащением урана, переработкой облученного ядерного топлива и выделением плутония.
- Необходимо существенное укрепление научно-технической и, соответственно, финансовой базы гарантийной деятельности Агентства¹⁵. В связи с устареванием технических средств в лаборатории МАГАТЭ по анализу проб, отбираемых инспекторами, секретариату приходится обращаться за помощью в лаборатории государств-членов, что не позволяет делать независимые выводы о содержании проб. Агентству необходимо иметь современную базу для анализа проб, а также условия для научно-исследовательских работ в области гарантий, которая сейчас отсутствует.
- Возникает необходимость рассмотрения вопроса о том, чтобы Агентство имело собственные независимые возможности для космического мониторинга за ядерной деятельностью государств (например, по контракту с существующими национальными и международными космическими агентствами) и, во всяком случае, для самостоятельного анализа получаемой от государств космической информации.

Примечания

¹ Устав МАГАТЭ, ст. II.

² ДНЯО, ст. III.1.

³ Под значимым количеством (significant quantity) понимается 8 кг по плутонию оружейного качества и 25 кг по высокообогащенному урану (свыше 20% урана-235).

⁴ Доклад об осуществлении гарантий за 2005 г. (GOV/2006/31).

⁵ Во всяком случае, к советскому представительству при ООН секретариат Агентства не обращался с просьбой оказать воздействие на КНДР с целью ускорить заключение соглашения о гарантиях.

⁶ Следует заметить, что направленное Северной Кореей Совету Безопасности ООН уведомление о предстоящем выходе из ДНЯО не соответствовало требованиям ст. X.1 договора, согласно которой право выхода должно быть связано с «содержанием настоящего Договора», т. е. с угрозой ядерного распространения и необходимостью его предотвращения, а также с наличием «исключительных обстоятельств», ставящих под угрозу «высшие интересы» страны. Между тем в своем уведомлении о выходе северокорейцы сослались лишь на проведение в Южной Корее американо-южнокорейских военных учений «Team Spirit» (которые многократно проводились и до этого) и на «отсутствие беспристрастности» со стороны инспекторов МАГАТЭ. Впрочем, в Совете Безопасности на некорректность уведомления внимания не обратили.

⁷ Сведения приводятся по: *Готтемюллер Р., Федоров Ю.* Корейский ядерный кризис: перспективы урегулирования / Под ред. А. В. Торкунова и Дж. Мэтьюс; МГИМО МИД России, Фонд Карнеги за междунар. мир. — М.: МГИМО — Университет, 2005. — С. 48—49.

⁸ По разным данным, КНДР могла накопить оружейный плутоний в количествах, достаточных для изготовления не менее 6—10 ядерных боеприпасов.

⁹ Документ МАГАТЭ GOV/2003/40.

¹⁰ Резолюция Совета управляющих МАГАТЭ от 24 сентября 2005 г. — документ GOV/2005/77.

¹¹ Документ МАГАТЭ GOV/2006/53.

¹² Документ МАГАТЭ GOV/2006/64.

¹³ <http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2006/ebsp2006n021.html>.

¹⁴ Global Threat Reduction Initiative (GTRI).

¹⁵ Генеральный директор МАГАТЭ М. эль-Барадей ставит вопрос об удвоении гарантийного бюджета Агентства, который сейчас составляет около 130 млн долл.

Глава 4. ДЕЙСТВЕННОСТЬ КОНТРОЛЯ НАД ЯДЕРНЫМ ЭКСПОРТОМ

Элина Кириченко

Осознание международным сообществом того факта, что Иран создает полный ядерный цикл, совпало по времени с разоблачением инфраструктуры нелегальных поставок ядерных технологий и материалов, которую создал пакистанский атомщик А. К. Хан. Эти два события еще раз привлекли внимание мировой общественности как к причинам, так и к последствиям появления ядерного черного рынка. Без поставок соответствующих технологий через сеть А. К. Хана Иран вряд ли смог бы к настоящему времени развивать обогащение урана.

Как известно, в феврале 2003 г. инспекторы МАГАТЭ по подсказке иранской оппозиции обнаружили на заводе в Натанзе каскад центрифуг. Позднее инспектор из Великобритании, изучив их детали и компоненты, заявил, что они идентичны моделям, которые он помнил по своей работе в начале 1970-х годов в «Уренко» — европейском консорциуме, занимающемся обогащением урана для производства ядерного топлива. В те же годы в лаборатории-субконтракторе этого консорциума работал А. К. Хан, молодой ученый из Пакистана.

Позднее информация о нелегальной деятельности Хана была получена также от ливийского лидера М. Каддафи, решившего отказаться от программы производства ядерного оружия, существование которой в Ливии стало еще одним шоком для мирового сообщества. Первая сделка с Ираном, согласно расследованиям, состоялась в Дубае в 1987 г. Иран, вероятно, закупил дизайн центрифуг и попытался построить собственные центрифуги, но это ему не удалось. В конце 1980-х годов, по имеющимся данным, Иран получил компоненты центрифуг из Пакистана. В середине 1990-х годов А. К. Хан несколько раз посещал Северную Корею, с которой он предположительно осуществлял бартерную сделку по обмену ядерных технологий на ракетные¹.

Таким образом, сформированный к XXI в. режим нераспространения ядерного оружия, включающий набор инструментов

и механизмов предотвращения появления подобного черного рынка, оказался малоэффективным. В основе этого факта лежат две основные причины. Во-первых, государства — ведущие поставщики ядерных технологий не смогли до конца освободиться от менталитета времен «холодной войны», преодолеть недоверие друг к другу, отказаться от двойных стандартов. Во-вторых, государства не смогли быстро адаптироваться к новым вызовам, связанным с ускоряющимися процессами глобализации, включая бурно растущий трансграничный оборот и доступность ядерных материалов, технологий, информации, экспертизы, а также выход на авансцену субгосударственных фигурантов, в том числе коррупционных группировок, организованной преступности и террористических организаций. Об этом, в частности, свидетельствует само появление подпольной сети А. К. Хана.

Современная система экспортного контроля

Сложившийся режим экспортного контроля в целях нераспространения представляет собой многоярусную систему. Сформированы многосторонние формальные и неформальные режимы экспортного контроля — Комитет Цангера, Группа ядерных поставщиков, Режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ), Вассенаарские договоренности и Австралийская группа. Основные усилия по повышению эффективности ЭК предпринимались в рамках этих многосторонних договоренностей. Совершенствование международных списков и руководящих документов является приоритетной задачей участников многосторонних соглашений, а непосредственное осуществление контроля относится к компетенции государств. Страны, присоединившиеся к неформальным многосторонним соглашениям, берут политическое обязательство инкорпорировать международные списки и рекомендованные правила в свои национальные режимы экспортного контроля. Но выполнение правил, одобрение лицензий, принятие санкций остаются прерогативой отдельных государств. Вот почему национальные системы экспортного контроля можно считать лишь первой линией защиты против распространения продукции и технологий, которые могут быть использованы при производстве ОМУ.

При этом ужесточение контроля не тождественно усилению его эффективности. Полный запрет на поставку технологий в какую-либо страну эффективно работал в годы биполярного мира,

да и то только на пике конфронтации². Теперь такие меры лишь загоняют торговлю в подполье. Кредо современной системы экспортного контроля — «более высокие заборы вокруг меньшего числа товаров». В рамках ГЯП идет постоянная работа над совершенствованием двух списков контроля: над ядерным экспортом и экспортом продукции двойного назначения, используемой в ядерной области.

Вопрос конкурентоспособности страны на мировых рынках оказывает огромное влияние на позиции делегаций при обсуждении внесения изменений в международные контрольные списки в рамках многосторонних режимов экспортного контроля.

Ускоряющиеся процессы глобализации способствуют формированию международной системы многомерной взаимозависимости, что усложняет задачи экспортного контроля. Расширяющиеся транснациональные потоки товаров, капиталов, рабочей силы, новые информационные технологии подрывают эффективность контроля. Интернационализация научно-технических знаний и производства приводит к тому, что на мировой рынок выходят новые поставщики высокотехнологичных товаров, а это облегчает получение изделий и производств, нужных для создания ОМУ, на расширяющихся рынках товаров и технологий двойного назначения. Ограничения и санкции заставляют контрагента развивать собственное производство чувствительных товаров, привлекая национальных или иностранных специалистов, получивших образование в лучших университетах мира (А. К. Хан и многие иранские специалисты учились за границей), а также используя как серых брокеров, так и легитимные (это важно подчеркнуть) коммерческие каналы покупки компонентов и технологий.

Следует учитывать и то обстоятельство, что гражданский сектор добился первенства в разработке ряда новейших технологий, имеющих одновременно большое военное значение. Такой переворот в источниках генерирования технологий имеет два последствия. Во-первых, государству труднее «контролировать» технологические инновации и их практическое применение и быстро адаптировать экспортный контроль к новым технологиям. Во-вторых, ограничения и санкции затрагивают ведущих производителей наукоемкой продукции. Активизируется лоббирование делового сообщества в направлении смягчения правил экспортного контроля.

Безусловно, цели мирного применения не должны использоваться в качестве прикрытия для ядерного распространения. Но

в то же время меры предотвращения распространения ядерного оружия не должны препятствовать международному сотрудничеству в области использования ядерной энергии в мирных целях. Это подтверждается всеми международными документами (ст. IV ДНЯО, документы ГЯП, декларирующая часть резолюции Совета Безопасности ООН № 1540). Это также подчеркивают страны-получатели на всех международных форумах. Но и страны-поставщики, входящие в многосторонние режимы, сталкиваются с дилеммой: как сбалансировать задачи выполнения международных обязательств по ограничению экспорта и экономические интересы по продвижению национальных товаров и технологий на мировые рынки.

Технологические инновации и процесс глобализации привели к расширению так называемых неосязаемых форм передачи технологий. К таким каналам относятся, во-первых, визуальные контакты (научные конференции, встречи, дискуссии, научные обмены, выступления, инспекции, консультации, демонстрации, техническая помощь, лекции, семинары, обучение, в том числе обучение иностранных студентов, и т. д.) и, во-вторых, общение по электронной почте, факсу, телефону. Понятно, что контроль над этими формами обмена трудноосуществим, тем более что он вступает в столкновение с демократическими нормами и свободами, с императивами развития международных научно-технических связей.

С другой стороны, глобализация подталкивает государства (даже те, которые не присоединились к многосторонним режимам) придерживаться режимов экспортного контроля, создавать соответствующие национальные системы, чтобы помочь национальной экономике интегрироваться в мировое хозяйство. Государства Группы ядерных поставщиков недостаточно стимулировали эту тенденцию.

Резолюция Совета Безопасности ООН № 1540 — достоинства и недостатки

Перед лицом новых угроз назрела настоятельная необходимость в разработке всеобъемлющего, юридически обязывающего документа, который бы создал эффективные барьеры на пути попадания ОМУ, относящихся к нему материалов и средств их доставки в руки негосударственных субъектов, прежде всего террористов. Таким документом стала резолюция Совета Безо-

пасности ООН № 1540. Она принята на основании положений главы VII Устава ООН «Действия в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии», что делает ее обязательной для выполнения всеми членами ООН.

С точки зрения перспектив экспортного контроля, следует обратить внимание на пункт 3(d), требующий «устанавливать, совершенствовать, пересматривать и поддерживать надлежащий эффективный контроль на национальном уровне за экспортом и трансграничным перемещением таких предметов, включая надлежащие законы и нормативные акты по контролю за экспортом, транзитом, трансграничным перемещением и реэкспортом, и меры контроля за предоставлением средств и услуг, относящихся к такому экспорту и трансграничному перемещению, таких, как финансирование и транспортировка, которые способствовали бы распространению, а также устанавливать меры контроля над конечным пользователем; и устанавливать и применять надлежащие меры уголовной и гражданской ответственности за нарушение таких законов и нормативных актов в области экспортного контроля». Кроме того, признается практическая значимость для выполнения резолюции эффективных контрольных списков (п. 6), являющихся ключевым элементом режимов экспортного контроля.

В п. 3(с) резолюция № 1540 требует разрабатывать и осуществлять надлежащие эффективные меры пограничного контроля и правоприменительные меры в целях выявления, пресечения, предотвращения и противодействия, в том числе путем международного сотрудничества, когда это необходимо, незаконному обороту и посредничеству в отношении ядерного, химического или биологического оружия, средств его доставки и относящихся к ним материалов.

Большинство крупнейших стран-поставщиков имеют достаточно разработанные системы экспортного контроля в целях нераспространения ОМУ или сделали шаги по совершенствованию таких систем. К этому, несомненно, подтолкнуло обсуждение проекта резолюции № 1540, а тем более ее принятие и необходимость предоставить соответствующий доклад в Совете Безопасности ООН.

Представление в Комитет 1540 национальных докладов о выполнении резолюции формирует механизм мониторинга за текущим состоянием национальных режимов нераспространения. Национальные доклады существенно различаются по объему и содержанию, однако они дают представление о состоянии си-

стем экспортного контроля отдельных стран. Выполнение резолюции № 1540 будет способствовать гармонизации национальных систем экспортного контроля, повышению стандартов применяемых инструментов.

Однако было бы наивно ожидать практического осуществления этой задачи в ближайшее время, так как существует слишком большой разрыв в уровнях развития режимов экспортного контроля различных государств. Следует учитывать и то, что подходы стран к проблемам нераспространения весьма различны. Это можно заметить при внимательном чтении декларативной части резолюции. Многие государства включили в национальные доклады положения о своем видении проблем разоружения и нераспространения ОМУ. Еще важнее, что даже принятие стандартных систем экспортного контроля отнюдь не гарантирует их добросовестного и эффективного применения отдельными государствами.

По иронии судьбы резолюция № 1540, в значительной мере вызванная к жизни скандалом вокруг черного рынка А. К. Хана, как раз применительно к такому случаю едва ли возымела бы эффект. Нелегальные сделки осуществлялись со стороны Пакистана в обход государственных институтов и норм (как официально заявляет руководство страны), но скорее всего через коррупционные связи. Трудно поверить, что никто из должностных лиц в Исламабаде не знал об этих сделках. Получателями продукции были зачастую частные фирмы, но и они едва ли могли бы действовать без санкции своих правительств, т. е. реально импортерами тоже были государства (Иран, КНДР, Ливия и др.).

Поэтому важно не только совершенствовать соответствующую национальную правовую базу, но и сформировать эффективные механизмы ее выполнения государствами, а также разработать контрольные структуры и методы со стороны ООН, МАГАТЭ или других международных организаций.

Резолюция № 1540 укрепила международно-правовую базу для осуществления экспортного контроля. Фактически она обязывает все государства — члены ООН иметь национальные системы экспортного контроля и применять меры уголовной и административной ответственности к нарушителям. Принятие этой резолюции свидетельствует о повышении роли Совета Безопасности в сфере нераспространения ОМУ, прежде всего в контексте противодействия терроризму. Ссылка на главу VII Устава ООН позволяет Совету Безопасности применять санкции в ответ на нарушения правил экспортного контроля.

Вместе с тем роль режимов невозможно рассматривать изолированно от более широкого политического контекста отношений между государствами. Национальная политика экспортного контроля в целях нераспространения ОМУ весьма восприимчива к общей социально-экономической и политической ситуации в стране и мире.

Выводы и рекомендации

Функционирование сети черного рынка А. К. Хана имело прямое отношение к нелегальному развитию комплекса обогащения в Иране и, видимо, существенно помогло военной ядерной программе КНДР. Предотвращение рецидивов такой деятельности стоит в центре проблематики совершенствования международной системы экспортного контроля.

Гармонизация национальных систем экспортного контроля видится как одно из главных направлений повышения эффективности глобального экспортного контроля в целях предотвращения распространения ОМУ в ближайшем будущем. И этот резерв еще не исчерпал себя. Интеграция Китая, Индии и Пакистана в этот процесс — позитивный фактор укрепления контрольных режимов.

Невозможно бесконечно расширять контрольные списки по мере развития науки и техники, и это заставило участников ГЯП на пленарном заседании в 2004 г. внести в «Руководящие принципы» (ч. 2) положение о «всеобъемлющем» контроле (catch-all). Многие государства внедрили его в национальные законодательства, что позволяет регулировать передачу товаров и технологий, не включенных в контрольные списки, если имеется подозрение, что указанная продукция будет использоваться в программах по производству ОМУ. Однако существуют значительные различия в трактовке этого правила и в механизмах его реализации различными государствами.

В условиях глобализации основным кирпичиком «высокого забора» вокруг контролируемой продукции являются механизмы контроля за конечным использованием товаров и технологий. Экспортеры несут ответственность за то, чтобы поставляемая ими продукция двойного применения использовалась в декларируемых целях. Главная проблема для экспортеров заключается в недостатке информации о конечных пользователях и конечном использовании экспортируемой ими продукции при вовлеченности

многочисленных посредников, реэкспортеров и зачастую подставных фирм. Ниже приводятся рекомендации, направленные на совершенствование системы экспортного контроля.

- Государственные органы должны разрабатывать более углубленную методику распознавания ненадежных импортеров, опирающуюся на выявление определенных сигналов об их неблагонадежности, так называемых «красных флажков». Эта методика должна быть предметом международного обмена опытом.
- Требуется более тесное взаимодействие государственных ведомств, отвечающих за экспортный контроль, особенно таможен и разведывательных органов разных стран. Необходимо покончить с сохраняющейся боязнью более глубокого сотрудничества.
- Традиционно режим экспортного контроля был ориентирован на регулирование поставок чувствительной продукции со стороны ведущих поставщиков в развивающиеся страны. Однако сейчас важно создать эффективные системы экспортного контроля (включая механизмы правоприменения) в таких государствах, как Индия, Пакистан, Иран, КНДР, которые выходят на мировой рынок со своим ядерным экспортом.
- Многосторонним режимам следует интенсифицировать усилия по втягиванию в орбиту устанавливаемых правил основных стран-аутсайдеров, производящих и экспортирующих чувствительную продукцию. Наиболее щекотливым в отношениях с аутсайдерами является вопрос о предоставлении информации, так как участники многосторонних договоренностей по сложившейся практике обмениваются между собой весьма конфиденциальной информацией, обладание которой должно накладывать на государство определенные обязательства.
- Практика показала, что очень трудно отследить различные многоходовые посреднические схемы нелегального приобретения чувствительных товаров и технологий через подставные компании, с помощью «серых брокеров». Здесь традиционные механизмы экспортного контроля оказались малоэффективны. Поэтому сфера брокерства становится приоритетным направлением совершенствования системы экспортного контроля. Только синергетика многих уже отработанных механизмов (экспортный и пограничный контроль, ИБОР, контроль за транзитом и т. д.) позволит решить эту проблему.

- Многие государства, не производящие продукцию, имеющую отношение к ЯО и средствам его доставки, считали ненужным контроль за продукцией, чувствительной в плане распространения. Однако резолюция № 1540 потребовала и от них формирования соответствующих механизмов. Это поможет перекрыть нелегальный транзит и деятельность «серых брокеров». Государства должны интенсифицировать усилия по обучению экспортеров правилам экспортного контроля, повышению их информированности.
- Следует более эффективно использовать уже принятые международные документы, в частности, резолюцию № 1540. Ее содержание явно выходит за рамки задач предотвращения попадания ОМУ в руки негосударственных субъектов. Выполнение оговоренных в ней обязательств — важный элемент усиления режима нераспространения в целом.
- Вместе с тем, как уже отмечалось, существует слишком большой разрыв в уровнях развития режимов пограничного и экспортного контроля различных государств. Важно не только совершенствовать соответствующую национальную правовую базу, но и сформировать эффективные механизмы ее выполнения. Следует изменить статус Комитета 1540, придав ему полномочия мониторинга за сферой правоприменения экспортного контроля.
- Видимо, пришла пора начать работу над новым универсальным документом (например, в виде Конвенции по экспортному контролю ядерных материалов и технологий), который более четко определил бы критерии составления и периодического обновления списков запрещенных к экспорту технологий, систему обязательств государств в этой области и обязательной отчетности экспортеров и импортеров о поставках ядерных материалов и технологий, методы контроля и проверки таких данных, процедуры рассмотрения выявленных нарушений и принятия санкций — вплоть до передачи вопроса в Совет Безопасности ООН. Это тем более целесообразно, что Дополнительный протокол МАГАТЭ 1997 г. уже поставил задачу проверки экспорта-импорта мирового торгового оборота ядерных материалов.
- В нестабильных международно-политических условиях трудно рассчитывать на быстрое достижение новых юридически обязывающих договоров, что показали дискуссии в ходе принятия «Международного кодекса» по предотвращению распространения баллистических ракет. Неформальные много-

сторонние формы в среднесрочной перспективе останутся необходимыми. Более реально в ближайшее время разработать такой документ по экспортному контролю в виде кодекса поведения, доведя его впоследствии до статуса юридически обязывающего договора (конвенции).

Примечания

¹ A. Q. Khan Nuclear Chronology. — Washington, D.C., 2005. — (Issue Brief. Non-Proliferation / Carnegie Endowment for Intern. Peace; Vol. 8, № 8, Sept. 7).

² Дискуссии по вопросам эффективности экспортного контроля начались с момента создания соответствующих режимов и никогда не прекращались. В годы «холодной войны» экспортный контроль был подчинен целям конфронтации и гонки вооружений. В частности, США ставили во главу угла экспортного контроля задачи торможения технологического прогресса СССР и его союзников, увеличения их затрат на военные нужды путем создания барьеров на трансферты передовых технологий в страны Варшавского договора (Координационный комитет по многостороннему экспортному контролю). Впрочем, оценка эффективности экспортного контроля всегда была проблематичной. Так, во второй половине 1980-х годов в исследовании, проведенном специальной комиссией под эгидой Американской академии наук, было отмечено, что система экспортного контроля наносит ущерб и экономике Запада из-за сокращения объемов экспорта (Balancing the National Interest: US National Security Export Controls and Global Economic Competition / NAS. — Washington, D.C., 1987).

Глава 5. ВЫХОД ИЗ ДОГОВОРА О НЕРАСПРОСТРАНЕНИИ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

Алексей Арбатов

Один из острейших парадоксов Договора о нераспространении ядерного оружия связан непосредственно с его положениями. Статья X.1 ДНЯО гласит: «Каждый участник настоящего договора в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из договора, если он решит, что связанные с содержанием настоящего договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу высшие интересы его страны. О таком выходе он уведомляет за три месяца всех участников договора и Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. В таком уведомлении должно содержаться заявление об исключительных обстоятельствах, которые он рассматривает как поставившие под угрозу его высшие интересы...»¹.

После вступления Договора в силу в 1970 г. главной задачей укрепления режима нераспространения было всемерное расширение круга его государств-участников и повышение эффективности гарантий МАГАТЭ и системы экспортного контроля над поставками ядерных материалов и технологий. Но после того как в 1990-е годы с массовым вступлением новых стран ДНЯО стал почти универсальным договором об ограничении ядерных вооружений, именно проблема выхода из него выдвинулась на передний план. Четыре страны, стоящие ныне вне Договора (Израиль, Индия, США, КНДР), являются ядерными государствами. Поэтому опасность дальнейшего распространения ЯО может впредь возникнуть только через тайную разработку ЯО в нарушение Договора или (и) через решение нынешних неядерных стран-членов выйти из него и открыто обрести ядерное оружие ².

Косвенно это относится и к угрозе ядерного терроризма, поскольку вероятность доступа террористов к ядерным взрывным устройствам или материалам будет экспоненциально возрастать с расширением круга стран, обладающих ЯО, особенно если ими

правят авторитарные, идеологически радикальные режимы. Прецедент, созданный в этом плане КНДР, чрезвычайно симптоматичен и опасен. Именно он заставляет столь настороженно относиться к ядерной программе Ирана и в перспективе к программам целого ряда других неядерных членов ДНЯО.

Правда, КНДР до открытого выхода из Договора, судя по всему, вела секретные работы в нарушение ДНЯО, а Иран подозревается в прошлой деятельности, противоречащей гарантиям МАГАТЭ³. Но даже без всякого нарушения ДНЯО другие государства теоретически могут 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. Как показал опыт КНДР в начале прошлого и в текущем десятилетии, подобный шаг не только не навлекает на страну санкции и другие меры воздействия, но может стать средством шантажа мирового сообщества и козырем для выторговывания экономических и политических уступок у других держав.

Наиболее опасными с этой точки зрения являются компоненты ядерного топливного цикла, в первую очередь технологии и мощности по обогащению природного урана (тем более если его месторождения имеются в данной стране) и по переработке облученного ядерного топлива для извлечения из него плутония⁴. Ничто из перечисленного не запрещено самим Договором, если создано и функционирует под гарантиями МАГАТЭ. Наоборот, можно считать, что ДНЯО поощряет международные поставки таких технологий согласно ст. IV, поскольку целый ряд стран (Япония, Нидерланды, ФРГ, Бразилия, Аргентина) получали эти технологии или самостоятельно развивали их в рамках ДНЯО.

Непосредственно проблема выхода из ДНЯО — в свете истории ядерных программ КНДР и Ирана и связанной с ними международной политики — наводит на следующие соображения.

Право на выход из Договора

Право выхода из ДНЯО, как и из любого другого договора, в частности в сфере разоружения, является неотъемлемым элементом государственного суверенитета любой страны — участника данного соглашения. Всякие попытки ограничить такое право, вроде предложений СССР в середине 1980-х годов о заключении соглашения с США не пользоваться правом выхода

из Договора по ПРО в течение определенного времени, юридически абсурдны и политически неприемлемы. Ведь в такого рода договорах речь идет об «угрозе высшим интересам» как об обоснованном мотиве выхода, и потому нелепо требовать от государств не использовать это свое право даже при возникновении угрозы столь крупного масштаба. Более того, попытки блокировать право выхода вопреки положениям ДНЯО, возможно, повлекли бы прямо противоположный результат — его развал. Ибо 188 стран-членов присоединились к Договору с учетом всей совокупности его положений включая ст. X.1 о праве выхода, и попытки переиграть задним числом одно из важнейших положений угрожают «рассыпать» весь пакет его статей.

Вместе с тем выход из ДНЯО — ныне главного договора в области ядерного разоружения — не может рассматриваться как тривиальный, рутинный и совершенно произвольный акт. Он обусловлен, согласно формулировке ст. X.1, наличием серьезных мотивов и предполагает определенные процедуры. Самое важное, что непосредственно из логики содержания Договора вытекает несколько важных предпосылок⁵.

Во-первых, недопустимо, чтобы государство могло получить благодаря Договору блага международного сотрудничества в «мирном атоме», а затем выйти из ДНЯО и воспользоваться этими благами в военных целях.

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

В-третьих, мотивация выхода из Договора ни в коем случае не должна 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 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 касается и дополнительной проверки возможных 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 применении военной силы (в связи с необоснованностью выхода или при обнаруже-

нии со стороны МАГАТЭ прошлых тайных нарушений Договора) относятся исключительно к компетенции Совета Безопасности ООН. Недаром его члены постановили в 1992 г., что распространение ОМУ представляет собой «угрозу международному миру и безопасности по смыслу Устава ООН»⁶.

История вопросов Северной Кореи и Ирана демонстрирует нарушение практически всех приведенных принципиальных соображений. Это, несомненно, одна из важнейших причин столь затяжных, опасных и пока беспросветных кризисов международной безопасности вокруг корейской и иранской проблем. И это же дает богатый материал для извлечения уроков на будущее, чтобы предотвратить рецидивы ядерного распространения со стороны других государств.

Мотивация и срок уведомления

Как известно, КНДР присоединилась к ДНЯО в 1985 г. по настоятельной рекомендации СССР с целью открыть путь к сотрудничеству 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. После заключения соглашения с МАГАТЭ уже в ходе первых инспекций были выявлены серьезные расхождения между представленной Пхеньяном информацией и обнаруженными Агентством фактами. Инспекторы МАГАТЭ получили полномочия на проведение специальной инспекции за пределами декларированных Северной Кореей объектов (на хранилищах радиоактивных отходов от реактора в Енбене) для разрешения возникших противоречий, в чем им было отказано Пхеньяном. После этого в 1993 г. КНДР заявила о решении выйти из Договора. В обоснование Пхеньян привел два довода: проведение военных учений «Тим Спирит» Соединенными Штатами и Южной Кореей и «отсутствие беспристрастности» инспекторов Агентства, запросивших право на специальную инспекцию⁷.

Представленные мотивы выхода никак не соответствовали положениям ст. X.1, поскольку ни военные учения (проводившиеся регулярно и прежде), 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 Совета Безопасности ООН. Однако этот высший международный институт бездействовал, несмотря на то, что начало 1990-х годов 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 Совета Безопасности обсуждение возможных санкций включая и военные меры перешло в демократическую администрацию в Вашингтоне. Но эти меры не были приняты, поскольку в ходе визита в КНДР бывший президент США Дж. Картер договорился с главой Северной Кореи Ким Ир Сенном 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 от 1994 г. Пхеньян отозвал свое заявление о выходе за день до истечения трехмесячного срока уведомления, обозначенного ст. X.1. Ядерные объекты КНДР были поставлены под контроль МАГАТЭ, деятельность на них была заморожена.

Однако расследование предполагаемых нарушений ДНЯО в 1985—1992 гг. проведено не было. Необоснованность мотивировки выхода из Договора от 1993 г. не имела юридических и политических последствий. Из бездействия Совета Безопасности ООН надлежащих выводов сделано тоже не было. Все это оказалось принесено в жертву политическому прагматизму и конъюнктурным соображениям, включая то, что считалось на Западе выигрышем, — вытеснение России из сферы ядерного сотрудничества и политического влияния на КНДР, которые традиционно имел Советский Союз. Впоследствии это самым негативным образом сказалось на развитии ситуации вокруг корейской проблемы.

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». После катастрофических терактов 11 сентября 2001 г. эскалация этого курса достигла небывалого уров-

ня. Успешное на тот момент применение силы в отношении «Талибана» и «аль-Каиды» в Афганистане, подготовка военного вторжения в Ирак и весьма правдоподобные угрозы в адрес КНДР и Ирана создали фон для решения Пхеньяна о выходе из ДНЯО.

Как известно, поводом послужило обвинение Северной Кореи со стороны США в октябре 2002 г. в осуществлении секретной программы обогащения урана, не поставленной под гарантии МАГАТЭ. По американской версии наличие такой программы было признано корейскими властями (по корейской — нет), 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 Совет Безопасности ООН заявление о выходе из ДНЯО в связи с «тяжелой ситуацией, в результате которой под самую серьезную угрозу поставлены высшие интересы нашего государства»⁸. Причем, сославшись на заявление о выходе 1993 г., отозванное за день до окончания положенного по ст. X.1 трехмесячного срока уведомления, КНДР заявила, что ее выход вступает в силу через один день, т. е. немедленно⁹.

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

Силовое давление со стороны Соединенных Штатов и нарушение ими соглашения 1993 г., видимо, увеличили стимул Пхеньяна к созданию ядерного оружия 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 индульгенцию на выход из ДНЯО и последующее проведение ядерного испытания¹⁰. Но помимо этого исключительно негативную роль сыграли как отсутствие единства в Совете Безопасности ООН, так и пренебрежительное отношение государств — членов ДНЯО и Совета Безопасности

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 некоторые симптомы будущих катаклизмов уже налицо. Например, Иран в 2005—2006 гг., следуя корейской парадигме, неоднократно предупреждал, что передача иранского «дела» из МАГАТЭ в Совет Безопасности ООН повлечет прекращение соблюдения Ираном подписанного (но не ратифицированного) Дополнительного протокола 1997 г., что и произошло. Затем Тегеран угрожал, что на принятие Советом Безопасности санкций ответит прекращением сотрудничества с МАГАТЭ и даже выходом из ДНЯО.

Между тем рассмотрение вопроса в Совете Безопасности ООН и даже принятие санкций едва ли могут быть признаны 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). Но великие державы не отреагировали на сам факт таких угроз сколько-нибудь решительным образом. Опять-таки из-за разобщенности великих держав в Совете Безопасности соблюдение гарантий МАГАТЭ в рамках ДНЯО и само членство в Договоре превратилось в руках Ирана (как ранее в руках КНДР) в инструмент шантажа и получения политических уступок от других стран. Вместо средства ограничения воздействия на политику стран в ядерной сфере ДНЯО и его механизмы становятся каналом обратного давления нарушителей или потенциальных нарушителей на МАГАТЭ и Совет Безопасности в их усилиях 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, отстаивали «суверенное право» выхода на любом основании¹¹. Очевидно, тем самым они стремились отвести от себя критику за денонсацию Договора по ПРО в 2002 г.

Это явилось еще одним примером ослабления ДНЯО из-за невыполнения великими державами своих обязательств по ядерному разоружению согласно его ст. VI. В более широком плане

разрушительный эффект попыток разорвать данную взаимосвязь выразился в полном фиаско конференции 2005 г. К нему привел жесткий отказ США обсуждать ядерное разоружение в духе решений конференций по ДНЯО 1995 и 2000 гг. Это не позволило согласовать ряд важных решений, в том числе по проблеме выхода из ДНЯО, предлагавшихся на конференции 2005 г., о чем речь пойдет ниже.

Денонсация как способ сокрытия нарушений

Шаг Пхеньяна в сторону выхода в 1993 г. скорее всего был прямо связан с попыткой скрыть нарушения гарантий МАГАТЭ. Однако выход КНДР был приостановлен за день до истечения трехмесячного срока, и это не получило должной оценки ни государств-членов, ни Совета Безопасности ООН. Повторный и окончательный выход Северной Кореи из ДНЯО в 2003 г. едва ли можно столь же безусловно связать с сокрытием нарушений Договора, хотя имеются подозрения о существовании тайной урановой программы КНДР. Несмотря на неправомочность мотивировки Пхеньяна, в этом случае скорее имела место реакция на силовое давление республиканской администрации США и срыв ею выполнения Рамочного соглашения 1994 г. Поэтому во втором случае уроки скореедолжны быть извлечены применительно к политике великих держав в отношении «пороговых» стран и в отношении их обязательств по ядерному разоружению.

Прекращение Тегераном в 2005 г. выполнения Дополнительного протокола 1997 г. из-за передачи «иранского досье» в Совет Безопасности 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 (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 мировых государственных

деятелей, предлагалось, чтобы Совет Безопасности привлекал выходящее из ДНЯО государство к ответственности за нарушения, совершенные в то время, когда оно еще было участником Договора. По мнению Группы, уведомление страны о выходе из ДНЯО должно незамедлительно вести к проверке выполнения ею Договора в прошлом — если необходимо, то с санкции Совета Безопасности. Годом позже, на Обзорной конференции по ДНЯО 2005 г. те же по сути предложения выдвигались Соединенными Штатами, Европейским союзом, Японией, Австралией и Новой Зеландией¹². 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 Договора¹³.

Использование плодов «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 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 Совета Безопасности ООН заморозить их для последующего демонтажа или возврата поставщикам под контролем МАГАТЭ¹⁴.

Эти предложения не были реализованы, как и другие, из-за провала конференции 2005 г. Но даже если бы они были приняты задолго до того, их эффект на КНДР и Иран был бы неоднозначен. После выхода из Договора в 2003 г. Северная Корея опиралась в своей военной программе в основном на материалы, технологии и экспертизу собственного производства или приобретенные у СССР и КНР до заключения ДНЯО (и до присоединения к нему Китая), а также у Пакистана, не являющегося членом Договора. Поэтому трудно было бы обеспечить сохране-

ние этих материалов и технологий под гарантиями МАГАТЭ или их демонтаж и возврат после выхода КНДР из Договора.

От Ирана в случае его выхода из ДНЯО едва ли можно будет требовать указанных мер применительно к комплексу в Натанзе (обогащение урана), построенному самостоятельно и в сотрудничестве с Пакистаном. Однако поскольку названный проект осуществлялся с нарушением соглашения о гарантиях с МАГАТЭ, по нему могло бы быть принято специальное решение. Такие меры, как сохранение материалов и технологий под гарантиями МАГАТЭ, можно было бы отнести к АЭС в Бушере и объектам в Араке, строящимся в сотрудничестве с Россией и КНР. Что касается их демонтажа и возврата, то это гораздо более спорный вопрос, и здесь решающую роль играла бы позиция России и Китая, как, впрочем, и по резолюции Совета Безопасности ООН, без которой такие меры совершенно нереальны.

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, как минимум и прежде всего двойного назначения (обогащение урана, сепарация плутония). И эти меры, видимо, следует принимать 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 ДНЯО¹⁵.

Но эта 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 объектов¹⁶. Тем более противоречив в политическом и юридическом плане вопрос ликвидации материалов и технологий, созданных самостоятельно или приобретенных вне контекста ДНЯО. Еще важнее, что при несогласии данной страны с такими мерами этот путь по существу реализуем только в режиме военной оккупа-

ции. Но военная оккупация (которой скорее всего должна предшествовать 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.

Коррекция процедур и обязательств при выходе из Договора

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 государств — 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 тайные нарушения 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 — участниц 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 Совета Безопасности ООН в рамках главы VI ст. 41 Устава ООН.
- Противодействие проверкам МАГАТЭ и несоблюдение сроков уведомления о выходе должно сразу стать предметом решения Совета Безопасности 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 Совета Безопасности о санкциях в контексте главы VII ст. 41 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 сильным средством удержания от такого шага и уменьшения ущерба от него для международной безопасности. Также очевидно, что все эти условия должны быть узаконены решениями членов ДНЯО и международно-правовыми актами ООН.

Например, Комитет Цангера мог бы утвердить полный перечень технологий, агрегатов и узлов, которые являются ключевыми компонентами производств двойного назначения. В свою очередь, 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. Поскольку закон не может иметь обратной силы, это не относилось бы к неядерным странам, уже имеющим полный цикл, но принятие ими политически обязывающей декларации в этом духе было бы желательным.

Наконец, само собой разумеется, что такие меры реализуемы лишь в условиях единства великих держав и членов Совета Безопасности ООН, а это возможно, только если они на деле возведут ядерное нераспространение в статус высшего приоритета своей стратегии международной безопасности. Кроме того, сильная морально-политическая позиция великих держав и их сотрудничество с большинством неядерных стран — членов ДНЯО предполагает в качестве неременного условия последовательное продвижение в выполнении обязательств ядерных держав по ст. VI Договора о ядерном разоружении.

Примечания

¹ Ядерное нераспространение / Под общ. ред. В. А. Орлова. — М.: ПИР-Центр, 2002. — Т. 2. — С. 28.

² Опасность может также исходить от новых будущих государств, если они решатся на обретение ядерного оружия, но рассмотрение этой категории выходит за рамки настоящего исследования.

³ См.: Ядерное распространение в Северо-Восточной Азии / Под ред. А. Арбатова и В. Михеева; Моск. Центр Карнеги. — М., 2005; Угрозы нераспространению ядерного оружия на Ближнем и Среднем Востоке / Под ред. А. Арбатова и В. Наумкина; Моск. Центр Карнеги. — М., 2005.

⁴ См.: Ядерное оружие после «холодной войны» / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. — М.: РОССПЭН, 2006. — С. 137—362.

⁵ Некоторые из этих принципов рассмотрены в статье двух 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 // *Ядер. контроль.* — 2005. — № 3.

⁶ Цит. по.: *Банн Дж., Темирбаев Р.* Указ. соч. — С. 41.

⁷ *Cirincione J., Wolfsthal J. B., Rajkumar M.* Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction. — Washington: Carnegie Endowment for Intern. Peace, 2002. — P. 241—254.

⁸ *Банн Дж., Темирбаев Р.* Указ. соч. — С. 35, сноска 16.

⁹ Там же.

¹⁰ 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 Совета Безопасности ООН и не предполагает рассмотрения им данного вопроса.

¹¹ *Банн Дж., Темирбаев Р.* Указ. соч. — С. 42, сноска 2.

¹² Там же. — С. 44, сноска 44.

¹³ Там же. — С. 44, сноска 45.

¹⁴ Там же. — С. 44, сноска 40.

¹⁵ Подробнее об этом см. главу 3.

¹⁶ Всеобщее соблюдение: стратегия ядерной безопасности / Фонд Карнеги за Междунар. Мир. — Вашингтон, США, 2004 (<http://wmd.ceip.matrixgroup.net/UniversalCompliance.pdf>, посещался 14 января 2005 г.).

Глава 6. ЯДЕРНОЕ РАЗОРУЖЕНИЕ И НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ

Владимир Дворкин

Как известно, одним из ключевых условий пакета согласования интересов разных стран, лежащего в основе ДНЯО, является содержание ст. VI, в соответствии с которой государства — участники Договора обязаны «вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению, а также о Договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем»¹. Эта статья призвана сгладить заложенное в Договоре неравенство между ядерными и неядерными государствами-участниками, определяя конечную цель — приведение всех стран к одинаковому неядерному статусу.

Что касается первой части ст. VI, т. е. переговоров об ограничении и сокращении ядерных вооружений, то старт этого процесса, так же как и предыдущие договоренности, вселял определенный оптимизм. Еще до подписания ДНЯО, в 1963 г., ядерные государства договорились о запрещении ядерных взрывов в атмосфере, космическом пространстве и под водой, в 1967 г. — о запрете на размещение ядерного и другого оружия массового уничтожения в космосе, в 1971 г. — о запрете размещать ЯО на дне морей и океанов.

Великие державы: разоружение или стабильность?

Вступление в силу ДНЯО в 1968 г. совпало по времени с начавшимися переговорами между СССР и США по ограничению стратегических ядерных сил (СЯС). В результате этих переговоров в 1972 г. подписаны и вступили в силу одновременно два документа: «Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений» (Договор ОСВ-1) и «Договор об ограничении систем противоракетной обороны» (Договор по ПРО). Срок действия Договора ОСВ-1

составлял пять лет, а Договор по ПРО имел неограниченный срок действия.

Основным положением Договора ОСВ-1 стало обязательство СССР и США не начинать с 1 июля 1972 г. строительства новых стационарных пусковых установок баллистических ракет наземного базирования, а также не увеличивать количество подводных лодок и пусковых установок баллистических ракет морского базирования. Договор по ПРО запрещал создание противоракетной обороны территории страны или района и запрете на создание базы для такого развертывания. В качестве исключения допускалось развертывание двух районов — один для обороны столицы, а другой для обороны позиционного района баллистических ракет. В 1974 г. СССР и США подписали протокол к Договору, который сократил количество разрешенных к развертыванию районов ПРО с двух до одного. Особая роль Договора по ПРО заключалась в том, что если бы стороны развернули территориальные ПРО, то для их преодоления потребовалось бы значительное наращивание СЯС.

Однако надежды на последовательное и безостановочное сокращение ядерных вооружений не оправдались. Великобритания, Франция и Китай, значительно отставая по количеству боезарядов и носителей от двух ядерных сверхдержав, вообще стояли в стороне от переговорных процессов. Договор ОСВ-1 ограничил только дальнейшее увеличение носителей ЯО СССР и США. Но Соединенные Штаты, а за ними и Советский Союз достаточно быстро нашли выход из этих ограничений, приступив к разработке и развертыванию МБР и баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) с разделяющимися головными частями индивидуального наведения (РГЧ ИН). В результате гонка ядерных вооружений получила новый импульс. Если в 1970 г. в СССР было около 2000 боезарядов в ядерной триаде, то в 1980 г. их стало более 7000. В США за это же время количество боезарядов возросло с 5000 до более 10 000 единиц. Все это, безусловно, находилось в явном противоречии с буквой и духом ДНЯО.

Очередной попыткой поставить заслон гонке ядерных вооружений стал Договор между СССР и США об ограничении стратегических вооружений (Договор ОСВ-2), подписанный в 1979 г. в Вене. Этот Договор ограничил количество стратегических носителей на уровне 2400 единиц, и к 1 января 1981 г. необходимо было сократить их до 2150. Из общего количества стратегических систем только 1200 МБР и БРПЛ могли быть оснащены РГЧ ИН, а количество МБР с РГЧ ИН не могло превышать 820.

Было ограничено и общее количество боезарядов в стратегических наступательных вооружениях (СНВ) сторон установлением пределов на оснащение ракет РГЧ ИН. И хотя Договор ОСВ-2 не вступил в силу, его положения в основном соблюдались как США, так и СССР вплоть до середины 1980-х годов.

Однако все это едва ли имело отношение к выполнению обязательств по ст. VI ДНЯО, а преследовало цель сохранения стратегической стабильности на основе взаимного ядерного сдерживания по возможности на менее высоких уровнях стратегических сил и с меньшими затратами.

В 1987 г. был подписан и в 1988 г. вступил в силу Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (Договор РСМД), в соответствии с которым СССР ликвидировал под контролем 1752 ракеты пяти типов, а США — 859 ракет трех типов. Это рассматривалось как значительный прорыв в сокращении ЯО, поскольку в короткие сроки полностью ликвидировался целый класс ядерных вооружений двух сторон: за три года — ракеты средней дальности (РСД) и за полтора года — ракеты малой дальности (РМД). Однако можно достаточно уверенно утверждать, что произошло это не из-за решения СССР и США выполнять обязательства по ст. VI ДНЯО, а из-за опасений СССР по поводу возможностей высокоточных американских ракет с малым подлетным временем поражать центральные пункты управления вооруженными силами и государством. Для Соединенных Штатов и их союзников в Европе важно было устранить угрозу со стороны значительного количества развернутых Советским Союзом ракет средней дальности (комплекса «Пионер» с РГЧ ИН) и оперативно-тактических ракет, которые обеспечивали Варшавскому договору явное военное превосходство над НАТО на континенте.

Первым реальным шагом на пути не только ограничения, но и сокращения стратегических вооружений стал Договор между СССР и США о сокращении и ограничении СЯС (Договор СНВ-1), подписанный 31 июля 1991 г. Интенсивные переговоры велись около семи лет, процесс ратификации Договора совпал с распадом Советского Союза и необходимостью решения сложнейших проблем правопреемства России. Это было связано с тем, что СЯС размещались кроме территории России в Казахстане, на Украине и в Белоруссии. Потребовалось относительно продолжительное время, чтобы достичь согласия по всем возникшим проблемам. В мае 1992 г. сторонами был подписан Лиссабонский протокол к Договору, в котором устанавливались его многосто-

ронный характер и обязательства трех республик ликвидировать все ядерные вооружения на их территориях и присоединиться к ДНЯО в качестве неядерных государств. Последнее, конечно, имело прямое и весьма положительное отношение к нераспространению, хотя ни в коей мере не было изначально запланированным результатом переговоров СССР и США.

Договор СНВ-1 был ратифицирован пятью странами в течение 1992—1993 гг. и вступил в силу 5 декабря 1994 г. Срок его действия был определен в 15 лет. Он предусматривал, что к концу срока ликвидации вооружений США и Россия будут иметь не более 1600 развернутых стратегических носителей ядерного оружия (МБР, БРПЛ и тяжелых бомбардировщиков) и не более 6000 ядерных боезарядов на них. Также предусмотрены подуровни для развернутых МБР и БРПЛ (суммарно) — 4900 боезарядов, для тяжелых МБР — 1540 боезарядов и для мобильных МБР — 1100 боезарядов.

Ликвидация СНВ завершена в течение семи лет, т. е. к 5 декабря 2001 г. Особое значение в Договоре СНВ-1 имеют действующие до 2009 г. статьи, протоколы и согласованные заявления, связанные с системой контроля и мерами доверия в период его действия. Эти документы содержат положения по системе контроля за соблюдением ограничений Договора, по осуществлению инспекционной деятельности и по мерам доверия, включающим обмен информацией, показы СНВ, демонстрации ликвидированных СНВ и т. п. На 1 января 2002 г. после выполнения условий Договора СНВ-1 в СЯС России насчитывались 5974 боезарядов. У США на этот же момент их было 5958, т. е. произошло примерно двукратное сокращение числа ядерных боезарядов.

Следующей попыткой достижения прогресса на пути контроля над стратегическими вооружениями стал многострадальный Договор СНВ-2. Он был подписан Россией и США в январе 1993 г. и предусматривал более радикальные сокращения СНВ сторон — до уровня 3000—3500 боезарядов, включая подуровень 1700—1750 боезарядов для БРПЛ. Предусматривался полный запрет на МБР с РГЧ ИН. США ратифицировали Договор СНВ-2 в 1996 г., в то время как в России семь лет продолжались дебаты по его соответствию интересам безопасности страны (которые усугублялись и противостоянием ветвей власти по политическим вопросам). В 1997 г. в Нью-Йорке был подписан пакет документов, в соответствии с которым срок завершения сокращений был продлен до 2007 г., что позволяло не снимать часть российских ракет раньше истечения их срока службы и эконо-

милые немалые средства. Кроме того, в этом же пакете были достигнуты соглашения о разграничении стратегической и нестратегической ПРО с условием сохранения Договора по ПРО 1972 г., а также рамочный договор СНВ-3 о дальнейших сокращениях СЯС до уровней 2000—2500 боезарядов.

После смены власти в России Договор был ратифицирован Государственной думой только в апреле 2000 г. Однако теперь американские законодатели не хотели ратифицировать модернизированный Договор СНВ-2, не столько из-за продления срока его выполнения, сколько из-за его связи с сохранением Договора по ПРО. Поэтому администрация президента Б. Клинтона не сочла возможным внести соответствующий законопроект в Конгресс, а пришедшая ей на смену в 2000 г. администрация Дж. Буша-младшего вообще не планировала возвращаться к этой теме.

В конце 2000 — начале 2001 г. в военной политике США произошли заметные перемены. Вашингтон объявил о намерении выйти из Договора по ПРО. Была принята новая ядерная доктрина, предусматривавшая развертывание противоракетной обороны территории, модернизацию стратегических наступательных вооружений, которые допускалось применять в сочетании с высокоточным обычным оружием, а также использовать ядерное оружие превентивным образом против неядерных государств.

Несмотря на кардинальное изменение международной обстановки и беспрецедентное в истории снижение вероятности крупных войн и военных конфликтов между ведущими государствами, трансформации ядерного сдерживания или хотя бы заметного снижения роли ядерного оружия в их политике не произошло. Напротив, катастрофические террористические акты 11 сентября 2001 г. и изменившееся восприятие угроз безопасности привели, если судить по новой ядерной доктрине США, к серьезному снижению порога планируемого применения ядерного оружия, размыванию грани между ядерной и обычной войной, широкой диверсификации категорий предполагаемых противников (включая субгосударственные организации).

Администрация Буша неоднократно заявляла о намерении США отказаться вообще от переговоров с Россией по вопросам сокращения СЯС, аргументируя это окончанием эпохи противостояния и последовательным движением двух стран (особенно после 11 сентября 2001 г.) к стратегическому партнерству. Каждой стране предлагалось формировать ядерную политику и программу развития ядерных сил самостоятельно, исходя из собственных представлений об угрозах национальной безопасности.

Следует заметить, что, расценивая переговоры как анахронизм «холодной войны», Вашингтон почему-то не считал таковым сохранение тысяч ядерных боеголовок в силах США и России, предназначенных друг против друга и поддерживаемых в состоянии минутной готовности к применению (уже хотя бы за неимением такого числа целей в других странах). От обсуждения этой темы в правительственных кругах США просто уклонялись.

Однако Россия в свете перспективы растущего отставания от США по СЯС из-за дефицита финансирования своей обороны смотрела на проблему менее благодушно. Настойчивость и дух российско-американской солидарности после 11 сентября привели в конечном счете к подписанию в мае 2002 г. нового Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов (СНП) до уровней 1700—2200 боезарядов. Это произошло практически одновременно с денонсацией Договора по ПРО и отменой Договора СНВ-2, а также рамочного Договора СНВ-3 и соглашения о разграничении ПРО от 1997 г. При этом, однако, ни от одной стороны не потребовалось каких-либо переговоров, уступок и поиска компромиссов, которые привели бы к корректировке планов развития ядерных сил. В Договоре о СНП по существу закреплены планы развития СЯС России и США, которые до этого были приняты двумя странами, исходя из собственных представлений о задачах ядерного оружия и экономических ограничениях.

Еще в конце 2001 г. США приняли решение о переоборудовании четырех из 18 подводных ракетносцев для использования на них крылатых ракет морского базирования, ликвидации МБР МХ, и переориентации значительной части стратегических бомбардировщиков для решения неядерных задач при сокращении общего количества боезарядов до 2200 единиц. В России еще президент Б. Ельцин называл в качестве предельного уровня СНВ 1500 боезарядов, а президент В. Путин подтвердил этот уровень как целесообразный, исходя главным образом из экономических ограничений.

Диалектика ядерного разоружения и нераспространения

Приведенный обзор почти 40-летних переговоров о сокращении ядерного оружия позволяет непредвзято оценить степень выполнения ядерными государствами 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 Договору. Кроме того, в стороне от этих процессов оставались остальные ядерные государства.

В целом за два десятилетия после окончания «холодной войны» с 1991 г. (заклучение СНВ-1) и по 2012 г. (срок выполнения СНП) великие державы, главным образом Россия и США, сократили и планируют сократить свои стратегические и оперативно-тактические ядерные боезаряды примерно на 80% — как по договорам, так и в одностороннем порядке. Масштабы этих сокращений весьма впечатляют, но то же относится и к количеству остающихся ядерных вооружений (порядка 10 000 боезарядов в боевом составе всех ядерных держав). Дальнейшие перспективы переговорного процесса о более глубоких сокращениях ядерных вооружений на сегодня отсутствуют. Открытый отказ великих держав от продолжения переговоров по ядерному оружию 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.

В этой связи возникает извечный сакраментальный вопрос: если бы США и 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 ЯО за минувшие десятилетия были значительно глубже, то остановило бы это Израиль, ЮАР, Индию, Пакистан от разработки и принятия на вооружение ЯО? Устранило бы это ядерные программы Ирака, Ливии, Северной Кореи и предполагаемые военные планы Ирана и других возможных последователей КНДР?

Поскольку история не знает сослагательного наклонения, ответ на эти вопросы может быть дан лишь в виде гипотез. Скептики и противники ядерного разоружения в Вашингтоне, Москве и ряде других столиц безапелляционно отрицают такую взаимосвязь. Более того, нередко, 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 пролиферантами 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 много².

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

Представляется, что, как всегда, реальная жизнь намного сложнее, чем линейные логические построения по принципу «да-нет» и тем более чем политические позиции государств на международных форумах.

Несомненно, стимулы к обретению государствами ЯО гораздо более многообразны и противоречивы, 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 — или перспектив больших экономических и политических издержек в обратном случае. 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 Индии эта взаимосвязь несколько более ощутима, поскольку ее решение о создании ЯО помимо внешне-статусных и внутривнутриполитических стимулов было обусловлено страхом перед растущей без всяких ограничений военно-экономической и ракетно-ядерной мощью КНР в ситуации

утраты гарантий безопасности со стороны СССР. Решение Пакистана последовать этому примеру было преимущественно направлено на противостояние Индии и, кроме того, прикрывалось идеологическими аргументами («исламская бомба»), т. е. мало ассоциировалось со ст. VI.

Поскольку речь в настоящей книге идет об уроках «ядерных историй» Северной Кореи и Ирана, можно предположить следующее. Для Пхеньяна главным стимулом к развитию военной ядерной программы был страх за выживание политического режима. Ему угрожали: во-первых, проигрыш в экономическом и социально-политическом соревновании с Югом, усугублявшийся экономическими санкциями Запада; во-вторых, вероятность военного удара США, причем с применением прежде всего обычных вооружений; в-третьих, 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 стала 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 отца бомба стала способом укрепить свою опору на военную, партийную и научно-промышленную элиты.

Очевидно, что ни на один из приведенных факторов политики КНДР ядерное разоружение США и СССР/России не оказало бы никакого позитивного воздействия в плане нераспространения. Возможно, даже наоборот — прогресс в ядерном разоружении и улучшение отношений и взаимодействия США, России и КНР усугубили бы паранойю руководства КНДР и ускорили бы его ядерный проект.

Что касается Ирана после падения шаха, то стимулом 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 1980-е годы. После окончания войны на передний план вышла угроза возможного применения силы со стороны США (особенно с приходом республиканской администрации в 2000 г.) и со стороны Израиля (необъявленной ядерной державы), а также сообще-

ния регионального и мирового статуса и престижа. Последние были связаны с созданием ЯО в соседних Индии и Пакистане, а также с 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, России и других великих держав согласно ст. VI ДНЯО едва ли повлияло бы на иранскую программу в ее вызывающих подозрение аспектах.

Но при более глубоком анализе нужно признать, что позитивная связь 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 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/Россией) происходили в период вступления в ДНЯО порядка 40 новых стран, в том числе двух ядерных держав — Франции 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). Договор о нераспространении превратился в самый универсальный международный договор, его членами стали 189 государств ООН и только 3 (Израиль, Индия, Пакистан) остались за его пределами.

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 вынесение концепций и планов ядерной войны далеко за кулисы международных военно-политических отношений, 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 внутриполитической жизни многих стран (как, скажем, имеет место с PR-привлекательностью биологического и, в растущей мере, химического оружия).

Точно так же очевидно, что прямо противоположная политика великих держав и не присоединившейся к ДНЯО тройки создает с конца 1990-х годов максимально питательную среду для роста привлекательности ЯО в глазах правительств и общественного мнения растущего числа стран.

Второй общий момент состоит в том, что 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, хотя после окончания «холодной войны» стала менее заметной в официальных документах и речах. В то же время закрепленная в стратегических взаимоотношениях ситуация враждебного противостояния (а как еще можно определить положение, когда тысячи ядерных боеголовок имеют запланированные цели на территории друг друга и ракеты подерживаются в минутной готовности к запуску?) ставит жесткие ограничения для более глубокого международного взаимодействия великих держав. Тупик в переговорах по ядерному разоружению усугубляет взаимное недоверие и подозрительность политических элит этих стран, обостряет различия их взглядов на мировые проблемы.

Это уже более непосредственно относится к нераспространению, в частности, к таким его аспектам, как санкции против третьих стран, выработка единой позиции на переговорах с ними («пятерки» с КНДР и «шестерки» с Ираном). Тем более это относится к возможности совместных военных операций (в рамках ИБОР, а также против нарушающих соглашения о гарантиях МАГАТЭ или намеревающихся необоснованно выйти из ДНЯО), к созданию общей системы космического предупреждения о ракетных запусках и совместной системы противоракетной обороны (о чем Россия и США договорились соответственно в 1998 и 2002 гг.).

Третье. Есть ряд направлений еще 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 Конференции по разоружению 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 и разблокировали ДВЗЯИ и ДЗПРМ, то на пути к обретению ядерного оружия Северной Корее (а в перспективе и Ирану) пришлось бы преодолеть не один, а три барьера (ДНЯО, ДЗПРМ, ДВЗЯИ). Это было бы неизмеримо труднее и встретило бы гораздо более объединенное и жесткое противодействие великих держав, Совета Безопасности ООН и мирового сообщества в целом.

Четвертое. Невыполнение обязательств по ст. VI стало яблоком раздора между великими державами, прежде всего США, и многими неядерными, вполне законопослушными членами ДНЯО. Последние рассматривали 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, обсуждавшихся в том числе на Конференции 2005 г.

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 и в плане ее договорно-правовых ограничений, а также в смысле ее контроля и транспарентности.

Пятое. 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 Совета Безопасности ООН в 1995 г., которые вслед за Россией сделали США, а затем Великобритания, Франция и Китай. В этих заявлениях декларировалось, что они не применяют 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, 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 Совета Безопасности.

Появившиеся до Женевской конференции по разоружению 1995 г. предложения о заключении конвенции, юридически закрепляющей полномасштабные гарантии безопасности неядерным государствам — членам ДНЯО, не получили развития. Поддержали эти предложения только Россия и Великобритания. Против выступила Франция, представители которой заявили, что принятие такой конвенции противоречит национальной концепции ядерного сдерживания. Ощутимый удар по ДНЯО нанес в феврале 2002 г. бывший в то время заместителем госсекретаря США Д. Болтон, заявивший, что негативные гарантии — это «теоретические размышления» и что они были даны другими администрациями и президентами США³.

Совершенно очевидно, что безоговорочные обязательства неприменения ЯО первыми против членов ДНЯО предполагали бы существенное снижение политической, а возможно, и военно-стратегической роли ядерного оружия в международном курсе великих держав. Это явно идет вразрез с их нынешней политикой и военными программами.

В таких условиях у неядерных государств, не имеющих полновесных договоров безопасности с ядерными державами и расположенных в нестабильных регионах, могут возникнуть вполне объяснимые стимулы для создания ядерного потенциала

в качестве опоры на собственные силы в обеспечении национальной безопасности. Это в полной мере относилось 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. Выполнение обязательств по ядерному разоружению по ст. VI само по себе не гарантирует от ядерного распространения ввиду многообразия и сложности мотивов последнего. Для этого требуются многочисленные дополнительные меры по укреплению и развитию ДНЯО, его норм и механизмов. Однако невыполнение обязательств ядерных держав по ст. VI практически гарантирует дальнейшее ядерное распространение и крайне затрудняет шаги по укреплению режима и системы нераспространения. Тогда остается лишь силовой путь решения проблем, причем зачастую вне международно-правового поля. Как показал опыт войны в Ираке 2003 г., такое «лекарство» может быть хуже, чем «болезнь», и способно вести к прямо противоположным последствиям, в том числе в плане ядерного нераспространения.

Ядерный реализм — к выполнению обязательств по ст. VI

Сейчас трудно судить, рассчитывали ли всерьез руководители США, СССР и Великобритании на полную ликвидацию ядерного оружия в мире в среднесрочной или хотя бы в отдаленной перспективе, когда подписывали ДНЯО в 1968 г. Декларация приверженности этой цели была в то время ритуальным и сакральным элементом идеологической борьбы в мире. Что еще важнее, это положение ст. VI было неременным условием согласия неядерных государств на принятие воплощенного в Договоре изначального неравенства — уникального случая в договорно-правовой практике разоружения.

Вместе с тем разработчики Договора со стороны ядерных держав «подстраховались», введя в том же предложении фактически условие выполнения обязательства по ядерному разоружению в виде заключения договора «о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем». С одной стороны, в этом была своя логика — ядерное разоружение не должно было «освободить» мир для войн с при-

менением обычных вооружений, других видов ОМУ и оружия на новых физических принципах. С другой стороны, эта юридическая обусловленность помогала ослаблять давление на великие державы «вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению».

Ядерное разоружение как цель и конечное состояние действительно весьма трудно представить себе в современном мире. И речь идет не только о военно-стратегической, технической и экономической сторонах вопроса. Еще более грандиозная проблема имеет политическую природу. Ведь 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 практически 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. Анализ этой проблемы выходит далеко за пределы предмета настоящей главы, монографии и тем современной практической политики государств.

Однако это не означает, что ядерное разоружение невозможно как процесс, ведущий к более безопасному миру, но не меняющий основы существующего миропорядка. Более того, целый комплекс шагов в этой сфере жизненно необходим для укрепления безопасности ядерных и неядерных держав, упрочения режима и системы ядерного нераспространения в мире. Достаточно детально этот комплекс мер в их взаимосвязи и желательной последовательности представлен в коллективной монографии Московского Центра Карнеги «Ядерное оружие после “холодной войны”» и книге, изданной под эгидой Фонда Карнеги и Центра международных и стратегических исследований Мэрилендского университета «За пределами ядерного сдерживания»⁴. Чтобы не повторяться, упомянем лишь самые важные из предлагаемых мер в порядке их приоритетности и очередности: /

- Концептуальное снижение приоритетности опоры на ядерное оружие в стратегии обеспечения национальной безопасности США, России, Великобритании, Франции и Китая, зафиксированное в их основных доктринальных докумен-

тах и программах. Принятие пятью ядерными державами без всяких оговорок обязательства о неприменении ЯО первыми против любого государства, являющегося членом ДНЯО.

- Ратификация Соединенными Штатами и КНР Договора по всеобъемлющему запрещению ядерных испытаний 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 серьезная преграда для создания ЯО остальными явными и тайными «пороговыми» странами.
- Ратификация всеми членами ДНЯО включая США и Россию Дополнительного протокола 1997 г. как обязательное условие любого международного сотрудничества в сфере ядерной энергетики. Распространение действия Протокола на всю мирную ядерную инфраструктуру ядерных держав, а после заключения ДЗПРМ — на все предприятия по обогащению урана и сепарации плутония.
- Согласование между США и Россией дополнительных процедур и правил засчета боезарядов в процессе выполнения Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов 2002 г., графика сокращения вооружений и адаптированных систем контроля и мер доверия. Продление срока действия важнейших систем контроля и мер доверия Договора СНВ-1 по крайней мере до 2012 г. Подготовка и начало переговоров по Договору СНП-2 с целью сокращения стратегических ядерных вооружений в период до 2017 г. до уровня примерно 1000—1200 боезарядов.
- Начало переговоров США и России об ограничении и сокращении тактического ядерного оружия, направленных в первую очередь на неразмещение их в Центральной и Восточной Европе, последующее складирование оружия только в централизованных хранилищах на национальных территориях.
- Скорейшее заключение первого «узкого» Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов (в первую очередь оружейного урана) в военных целях и поэтапное расширение его охвата, с соответствующими механизмами контроля для ядерных и неядерных членов ДНЯО, подключение к нему «неприсоединившейся» тройки (Израиль, Индия, Пакистан). Дополнительно к ДВЗЯИ это было бы еще одним

крепёжным звеном между вертикальным и горизонтальным ядерным разоружением.

- Расширение задач и технологии совместного реагирования на ракетные угрозы. Размораживание с этой целью Московского центра обмена данными о пусках ракет и ракет-носителей и расширение его функций.
- Начало переговоров между космическими державами о Кодексе деятельности в космическом пространстве и о предотвращении гонки космических вооружений.
- Организация консультаций по многостороннему ядерному диалогу с целью включения Великобритании, Франции и Китая в систему ограничений СЯС, принятия ряда мер контроля и доверия.
- Заключение полномасштабного договора между Россией и США о сотрудничестве в разработке, развертывании и использовании информационных и огневых систем противоракетной обороны, разграничивающего совместные и односторонние работы в этой сфере и предоставляющего гарантии, что системы ПРО не будут направлены друг против друга.

Примечания

¹ Договор о нераспространении ядерного оружия // Ядерное нераспространение / Под. общ. ред. В. А. Орлова. — М.: ПИР-Центр, 2002. — Т. 2. — С. 26—27.

² В порядке оговорки можно привести ряд конвенций по другим видам ОМУ и Договор о сокращении обычных вооруженных сил и вооружений в Европе 1990 г., а также региональные соглашения о безъядерных зонах и по ограничению обычных вооружений, равно как и 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.

³ The Washington Times. — 2002. — Febr. 22.

⁴ Ядерное оружие после «холодной войны» / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. — М.: РОССПЭН, 2006. — С. 500—510; *Arbatov A., Dvorkin V.* Beyond Nuclear Deterrence: Transforming the U.S.-Russian Equation / Carnegie Endowment for Intern. Peace. — Washington, 2006. — P. 163—170.

Глава 7. КОНТРАСПРОСТРАНЕНИЕ И РОЛЬ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

Александр Калядин

Договор о нераспространении ядерного оружия продолжает оставаться главным международно-правовым документом в области ядерного нераспространения. Но в последние десятилетия выявилась потребность в более разнообразных и стабильных механизмах, включающих как позитивные стимулы, так и наказания, в том числе инструменты жесткого принуждения, чтобы сделать всю систему обеспечения соблюдения правил нераспространения более «зубастой».

В предотвращении распространения по земному шару материалов и технологий массового поражения и связанной с этим угрозы для международного мира центральная роль принадлежит Совету Безопасности ООН, главному органу, наделенному необходимыми полномочиями действовать в целях устранения такой угрозы, в том числе принимать превентивные и принудительные меры. Причем согласно ст. 25 Устава ООН другие государства — члены ООН обязаны выполнять решения Совета Безопасности. Следует подчеркнуть, что мировое сообщество наделило только Совет Безопасности полномочиями обеспечивать соблюдение правил нераспространения средствами контрраспространения включая применение силы.

Однако эти уникальные полномочия использовались в интересах укрепления режима нераспространения крайне редко (и не только из-за трудностей достижения консенсуса между постоянными членами, но и вследствие недостатка ресурсов, предоставляемых в распоряжение Совета Безопасности, отсутствия соответствующих процедур и средств обслуживания и т. п.).

Опыт коллективного принуждения к нераспространению

Осознание мировым сообществом серьезности ситуации, сложившейся в сфере нераспространения ОМУ, привело к решению провести в 1992 г. заседание Совета Безопасности ООН на уровне на уровне глав государств и правительств. На этом заседании его председатель от имени всех 15 членов сделал 31 января 1992 г. заявление, в котором распространение всех видов оружия массового уничтожения квалифицировано как «угроза международному миру и безопасности». «Члены Совета, — говорится в заявлении, — обязуются добиваться предотвращения распространения технологии, связанной с исследованиями, касающимися такого оружия, или его производства, а также принимать соответствующие меры с этой целью»¹.

Обозначив ориентиры для противодействия дальнейшему распространению ОМУ, документ заложил фундамент для предметной работы Совета Безопасности на данном направлении. Однако в течение ряда лет его лидерство в проблематике нераспространения носило в основном формальный и эпизодический характер. Глубокие расхождения между постоянными членами не позволяли выполнить поставленные перед ним задачи и реализовать контрраспространенческий потенциал. Но даже когда членам Совета Безопасности удавалось договариваться о мерах принуждения пролиферантов, они не проявляли достаточной политической воли, последовательности и энергии для совместного проведения в жизнь соответствующих решений.

В 1998 г. Совет Безопасности единогласно осудил проведение испытаний ядерного оружия Индией и Пакистаном. 9 мая по этому вопросу было сделано соответствующее заявление его председателя². Совет потребовал, чтобы эти страны воздержались от дальнейших ядерных испытаний, настоятельно призвав их проявлять максимальную сдержанность, немедленно прекратить осуществление программ разработки ядерного оружия. Совет Безопасности также призвал все государства не допускать экспорт оборудования, материалов и технологии, которые каким-либо образом могли бы способствовать осуществлению в Индии и Пакистане программ в области ядерного оружия или баллистических ракет, способных доставлять такое оружие³. Однако в дальнейшем вопросы выполнения данной резолюции не рассматривались, и Совет Безопасности в своей работе к этой теме более не

возвращался. Он не стал центром, организующим координацию действий членов ООН для реализации целей в отношении Индии и Пакистана, сформулированных в упомянутой резолюции.

Поучительный пример иного рода — действия Совета Безопасности в связи с попытками Ирака обзавестись ядерным оружием. После провала плана режима Саддама Хусейна аннексировать Кувейт и поражения Ирака от сил многосторонней коалиции в 1991 г. эта страна подверглась санкциям ООН. Благодаря действиям⁴, предпринятым в рамках Совета Безопасности ООН и созданных под его эгидой комиссий (ЮНСКОМ и Комиссии по наблюдению, контролю и инспекциям ООН — ЮНМОВИК), а также по линии Международного агентства по атомной энергии⁵, была обеспечена ликвидация ядерного потенциала, скрытно созданного Ираком 1980-е годы в нарушение обязательств по ДНЯО. В частности, по мандату Совета Безопасности в Ираке проводились интрузивные инспекции ядерных объектов, беспрецедентные по диапазону и гораздо более глубокие и широкие, чем предусматривались системой гарантий (МАГАТЭ) в связи с ДНЯО (резолюция № 687 Совета Безопасности 1991 г.). Это позволило надежно гарантировать, что Ирак не располагает более потенциалом в области ОМУ.

В 1998 г. инспекторы МАГАТЭ покинули Ирак, но вскоре его ядерная программа вновь оказалась в фокусе международного внимания. Под давлением великих держав власти Ирака вынуждены были согласиться на еще более строгий, чем прежде, международный контроль над своей ядерной деятельностью. В соответствии с резолюцией Совета Безопасности № 1441 от 8 ноября 2002 г. в Ирак были возвращены международные группы инспекторов с более широким мандатом полномочий и жестким графиком работ. Резолюция 1441 потребовала от Ирака немедленно, безоговорочно и активно сотрудничать с инспекторами ЮНМОВИК и МАГАТЭ. Работа инспекторов в соответствии с этой резолюцией стала интересным опытом с точки зрения разработки комплекса осуществляемых под эгидой ООН мер по обеспечению выполнения постановлений Совета Безопасности, но без выдачи санкций на вооруженную интервенцию.

Бюро МАГАТЭ по проверке ядерной деятельности в Ираке провело в общей сложности 139 инспекций в 106 местах. Инспекциями были охвачены управляемые государством и частные предприятия, а также новые объекты, отобранные на основе данных дистанционного наблюдения и анализа. Вся инспекционная деятельность проводилась без предварительного уведом-

ления Ирака за исключением случаев, когда это требовалось для получения необходимого содействия. Попытки Багдада саботировать деятельность инспекций каждый раз после приложения дополнительных усилий преодолевались. Инспекторы не обнаружили свидетельств попыток Ирака возобновить работу по программе создания ядерного оружия. Ввиду приготовлений США к военной акции генеральный директор Агентства М. эль-Барадей в своем заявлении на заседании Совета Безопасности 27 января 2002 г. обратился с настойчивой просьбой предоставить МАГАТЭ несколько месяцев, чтобы завершить работу и представить убедительные гарантии отсутствия у Ирака программы ядерного оружия. В этой связи выдвигались предложения обеспечить инспекторов военным сопровождением под флагом ООН, чтобы исключить дальнейшие попытки саботажа.

Однако в США вверх взяли поборники силового решения иракской проблемы. Сотрудничеству членов Совета Безопасности в сфере нераспространения был нанесен серьезный удар, когда войска Соединенных Штатов и их соратников 25 марта 2003 г. вторглись в Ирак без санкции Совета Безопасности. Операция не имела поддержки ни мирового сообщества, ни большинства американской общественности (в отличие от операции в Афганистане в 2001 г.).

Вторжение и свержение режима было предпринято под лозунгом борьбы с распространением ядерного оружия и терроризмом, но ни следов военной ядерной программы, ни свидетельств поддержки террористов в Ираке не было обнаружено. Позднее было признано, что Конгрессу США была представлена ложная разведывательная информация. После эффективной и быстрой военной операции в Ираке началась бесконечная партизанская и террористическая война против оккупационных войск, новых иракских властей и их сторонников, переходящая в гражданскую войну. Антитеррористическая коалиция, сложившаяся после 11 сентября 2001 г., была резко ослаблена, авторитет Совета Безопасности оказался подорван, концепция контрраспространения с применением силы была серьезно скомпрометирована. Ресурсы США все более связывались в безнадежной оккупационной войне в Ираке, ослабляя их позиции в Афганистане и по отношению к Ирану и КНДР. Международный терроризм начал контрнаступление после поражения в Афганистане, ядерное распространение получило новые стимулы.

Иракская эпопея после 2003 г. показала, что односторонние силовые акции, предпринимаемые вразрез с Уставом ООН под

предлогом борьбы с распространением, не укрепляют глобальный режим нераспространения ОМУ, а существенно ослабляют его.

Санкции ООН как инструмент нераспространения

Подготовка и осуществление нелегитимной силовой акции против Ирака дали мощный импульс событиям, которые среди прочего усугубили ядерный кризис на Корейском полуострове⁶. Главную ответственность за него несет режим Ким Чен Ира в КНДР, его курс на ядерное вооружение. Однако определенную негативную роль сыграли и отказ Соединенных Штатов считаться с обоснованными озабоченностями Северной Кореи в сфере безопасности, и практика введения ими односторонних санкций, а также пассивность Совета Безопасности, запоздавшего с реакцией на нарушения Северной Кореей режима ядерного нераспространения.

Получив в 2003 г. уведомление о выходе КНДР из ДНЯО, Совет Безопасности не предпринял каких-либо действий⁷. А уже в начале 2005 г. Северная Корея объявила об обладании ядерным оружием. Казалось бы, создавшаяся ситуация должна была незамедлительно стать предметом рассмотрения Совета Безопасности. Однако этого не произошло. Действия КНДР, — нарушительницы режима ядерного нераспространения, не навлекли на нее в то время санкции международного сообщества.

Совет Безопасности не использовал предоставленные ему Уставом ООН полномочия по применению принудительных мер против государства-пролиферанта (этому помешало отсутствие консенсуса между его постоянными членами по данному вопросу), что нельзя не расценивать как весьма прискорбный прецедент, повредивший репутации этого форума.

Правда, для урегулирования вопросов, связанных с выходом КНДР из ДНЯО, был создан особый международный механизм (вне рамок Совета Безопасности) — переговоры с участием КНДР, Южной Кореи, Китая, России, США и Японии. В ходе четвертого раунда шестисторонних переговоров его участникам удалось набросать общую схему договоренности (19 сентября 2005 г.): Пхеньян обещал отказаться от атомного оружия и демонтировать соответствующую программу в обмен на нормализацию отношений с США, Южной Кореей и Японией, предоставление экономичес-

кой помощи, строительство АЭС. Однако график осуществления этих шагов не был согласован, и дальнейшие переговоры застопорились. С ноября 2005 г. шестисторонние переговоры были заморожены (в декабре 2006 г. они возобновились).

В дальнейшем обе стороны в американо-северокорейском противостоянии предпринимали провокационные действия. Вашингтон ввел против КНДР односторонние финансовые санкции, а Пхеньян, также не считаясь с осложнением международной обстановки, провел групповые пуски баллистических ракет (БР) различной дальности (4—5 июля 2006 г.)⁸, а затем и подземный ядерный взрыв (9 октября 2006 г.)⁹.

В этих условиях оказались востребованными полномочия Совета Безопасности ООН в области коллективного принуждения к соблюдению правил нераспространения.

Совет Безопасности жестко отреагировал на экспериментальные запуски БР принятием 25 июля 2006 г. резолюции № 1695. Она требует от КНДР приостановить все виды деятельности, связанные с ее программой создания БР, настоятельно призывает КНДР незамедлительно и без каких-либо предварительных условий возвратиться на шестисторонние переговоры, прекратить все программы создания ядерного оружия и в ближайшее время вернуться в режим ДНЯО и гарантий МАГАТЭ. Резолюция предписывает всем членам ООН воздерживаться от торговли с Северной Кореей в области технологий, относящихся к ракетам¹⁰.

В связи с сообщениями о готовящемся в КНДР ядерном испытании председатель Совета Безопасности выступил 6 октября 2006 г. с заявлением¹¹. В нем содержится предупреждение, что подобное испытание «будет представлять угрозу международному миру и безопасности». После проведения КНДР испытания Совет Безопасности предпринял оперативные шаги, чтобы побудить Северную Корею выполнить свои обязательства и вернуться в ДНЯО.

В резолюции № 1718, единогласно принятой 14 октября 2006 г.¹², отмечается, что испытание представляет «явную угрозу международному миру и безопасности». Ссылка в связи с этим на главу VII Устава ООН ограничена его ст. 41, предусматривающей невоенные меры воздействия (экономические, финансовые, дипломатические, политические и т. д.). В резолюции содержится напоминание, что в соответствии с ДНЯО «КНДР не может иметь статус государства, обладающего ядерным оружием». Совет Безопасности потребовал от властей КНДР не

производить новых ядерных испытаний, пусков БР, полностью отказаться от всего ядерного оружия и существующих ядерных программ создания ОМУ и баллистических ракет, запретить экспорт всех предметов, связанных с ядерным оружием, баллистическими ракетами и другими видами ОМУ.

Резолюция требует, чтобы члены ООН приняли меры для предотвращения прямой и косвенной поставки, продажи и передачи КНДР любых материалов, оборудования, товаров и технологий, которые могут быть использованы в северокорейских программах ОМУ, а также некоторых видов обычных вооружений и предметов роскоши. Резолюция включает в себя также требование, чтобы все государства-члены заморозили денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, связанные с ядерными программам КНДР; не допускали въезда на свою территорию или транзит людей или членов их семей, связанных с такими программами КНДР, ее программами баллистических ракет и другими программами по выпуску ОМУ. Следует подчеркнуть, что согласно ст. 24 Устава ООН эти требования имеют для всех государств-членов юридически обязывающий характер.

Совет Безопасности также обратился с призывом ко всем членам ООН принять с соблюдением международного права совместные меры, в том числе, когда это необходимо, путем досмотра грузов, направляемых в КНДР или из нее, для предотвращения незаконного оборота ядерного, химического и биологического оружия, средств его доставки и связанных с ними материалов. Создан санкционный комитет в составе всех членов Совета Безопасности для наблюдения за выполнением этой резолюции и определения дополнительных списков товаров, материалов и технологий, в отношении которых могут вводиться запреты на поставки в КНДР¹³. Совет Безопасности постановил продолжать активно заниматься вопросом соблюдения КНДР положений резолюции. В частности, предстоит согласовать процедуру применения санкций.

Санкции предусматривают противодействие возможной ядерной контрабанде со стороны КНДР. Заслуживает особого внимания пункт об инспекции транспортных средств, на борту которых может находиться ОМУ или его компоненты. В этой связи уместно отметить, что принудительный досмотр грузов, поступающих в КНДР или направляемых ею, представляет сложную политическую и правовую проблему¹⁴. Не случайно положение о досмотре судов, подозреваемых в транспортировке запрещен-

ных грузов, в резолюции изложено в форме призыва к государствам сотрудничать в этом деле, т. е. имеет не юридически обязывающий, а рекомендательный характер¹⁵.

Перспективы ИБОР

Для эффективной реализации положения об инспектировании грузов, следующих в КНДР и из нее (досмотр судов и т. п.) может оказаться полезным опыт, накопленный в этой области участниками взаимодействия в рамках Инициативы по борьбе с распространением оружия массового уничтожения. ИБОР представляет собой неформальную договоренность, в которой в настоящее время участвуют 80 стран (в том числе Россия) для проведения совместных мер по предотвращению незаконного международного оборота ОМУ и его компонентов. В документах ИБОР отмечается, что ее участники стремятся создать скоординированную и эффективную основу для деятельности, совместимую с соответствующими международно-правовыми нормами и институтами включая Совет Безопасности ООН. Уместно напомнить, что в 2003—2006 гг. в рамках этого партнерства было проведено более 20 учений по инспекциям грузов на границе, в аэропортах и на судах в целях усиления потенциала государств в области предотвращения незаконной транспортировки ОМУ и его компонентов, в том числе посредством перехвата подозрительных грузов, досмотра судов и т. д.¹⁶

В рамках ИБОР отработан механизм, который может быть использован для контроля поставок грузов, содержащих компоненты ОМУ, в рамках юрисдикции государств-членов. Конечно, его практическое использование в конкретных практических операциях потребует решения сложных политических и организационных, логистических проблем, глубокого взаимодействия участников ИБОР в области разведки, обмена деликатной информацией, оперативного выявления и обезвреживания злоумышленников. К сожалению, отсутствие формальной (особенно оперативной) связи между структурой ИБОР и Советом Безопасности затрудняет такое взаимодействие и может даже поставить под сомнение легитимность некоторых операций по линии ИБОР, связанных с перехватом и досмотром. Налаживание на оперативном уровне взаимодействия между участниками соответствующих операций по линии ИБОР, с одной стороны, и Советом Безопасности — с другой, способствовало бы эффек-

тивному функционированию режима легитимных международных санкций в отношении КНДР и помогло бы вернуть ее на путь дипломатического урегулирования проблем денуклеаризации на Корейском полуострове.

Обязательное условие для этого — сохранение единства ведущих держав, качественно новый уровень сотрудничества их разведывательных, правоприменительных, силовых и других учреждений в области осуществления международного режима санкций. В конечном счете их эффективность будет в значительной степени зависеть от того, насколько последовательно его поддержит Китай, располагающий наибольшими возможностями воздействия на политику Пхеньяна¹⁷.

В целом использование инструментария контрраспространения — наряду с мерами поощрения и стимулирования возвращения Северной Кореи к безъядерному статусу — может увеличить шансы на предотвращение развития и последующее свертывание северокорейской ракетно-ядерной программы, хотя нельзя преуменьшать трудности, которые ожидают на этом пути¹⁸.

Основной урок рассмотрения Советом Безопасности северокорейского ядерного досье заключается в выводе о необходимости вмешательства ООН в ядерный кризис на его ранней стадии. Причем государство-нарушитель должно получить как можно раньше ясный и сильный сигнал относительно серьезности намерений Совета Безопасности использовать свои полномочия и возможности для воспрепятствования распространению (возможно, с указанием конкретных ограничительных мер в отношении государства-нарушителя).

Резолюция № 1718 может иметь большое значение для дальнейшего функционирования глобального режима нераспространения ОМУ. Создан важный прецедент использования ограничительных мер в качестве инструмента принуждения к соблюдению нормы нераспространения. Установлен основанный на международном консенсусе правовой режим узконаправленных, «точечных» санкций в отношении государства-пролифератора. Широкий круг требований, выставленных к КНДР в резолюции, должен стать стандартным для аналогичных ситуаций в отношении других неядерных государств, нарушающих режим ДНЯО. Важен и опыт применения международных мер, в том числе досмотра подозрительных грузов для обеспечения соблюдения режима санкций в отношении КНДР и предотвращения незаконного международного оборота ОМУ и связанных с ним материалов.

Иранский вызов — неподчинение решениям Совета Безопасности

Реализуя свое право участника ДНЯО «развивать исследования, производство и использование ядерной энергии в мирных целях» (ст. IV ДНЯО), Иран создает все более разветвленную ядерную инфраструктуру, объекты ядерной энергетики¹⁹. В том числе Иран строит и предприятия ядерного топливного цикла: объекты по конверсии и обогащению природного урана, переработке отработанного ядерного топлива для извлечения плутония, а также по производству тяжелой воды, которые используются атомными электростанциями на природном уране, нарабатывающими повышенное количество плутония²⁰.

Следует подчеркнуть, что ДНЯО не ограничивает право государств-членов создавать названные объекты ядерной энергетики. Договор лишь требует, чтобы они были заявлены МАГАТЭ и находились под его гарантиями (контролем). Во вред ИРИ пошло то, что о подлинных масштабах своей ядерной деятельности она до 2003 г. не информировала Агентство. В соответствии с Соглашением между Ираном и МАГАТЭ о гарантиях Тегеран обязан был это делать. Обнаружение в 2002 г. незаявленной ядерной деятельности породило сомнения в исключительно мирном характере ядерной программы Ирана и вызвало кризис доверия в отношениях между ним и международным сообществом.

Во второй половине 2005 г. и в начале 2006 г. в политике Ирана произошел резкий поворот, когда пришедшие к власти консервативные силы и избранный в июле 2005 г. новый президент М. Ахмадинежад взяли курс на возобновление обогащения урана. Более того, Иран прекратил осуществление положений Дополнительного протокола МАГАТЭ. Тем самым возможности Агентства оценивать характер ядерной деятельности Ирана были урезаны²¹. Поэтому озабоченность в международном сообществе вектором развития иранской ядерной программы увеличилась.

Это нашло отражение в созыве чрезвычайного заседания совета управляющих МАГАТЭ в феврале 2006 г., на которой была принята резолюция²², содержащая требование к Ирану осуществить ряд конкретных мер по укреплению доверия, а также решение информировать об этом Совет Безопасности ООН. Совет управляющих, в частности, считал необходимым, чтобы

Иран полностью и устойчиво приостановил всю связанную с обогащением деятельность, а также деятельность по переработке, в том числе научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, подлежащие контролю Агентства; пересмотрел вопрос о строительстве тяжеловодного исследовательского реактора; незамедлительно ратифицировал и полностью выполнял Дополнительный протокол; в ожидании ратификации продолжал действовать в соответствии с положениями Дополнительного протокола; осуществил меры транспарентности (включая, в частности, доступ к лицам и документации, связанным с приобретением оборудования двойного использования).

Эти требования МАГАТЭ были поддержаны Советом Безопасности. Согласованная позиция его членов изложена в заявлении его председателя Совета от 29 марта 2006 г. и в резолюции № 1696, принятой 31 июля того же года.

Основные положения резолюции № 1696 сводятся к следующему. Во-первых, действуя на основании ст. 40 главы VII Устава ООН, Совет Безопасности потребовал от Ирана выполнения приостановки деятельности по обогащению и переработке урана в качестве временной меры. Выполнение же предусмотренных этой статьей временных мер является обязательным²³.

Во-вторых, в резолюции содержится призыв ко всем государствам, «чтобы они, действуя в согласовании со своими национальными властями и в соответствии с внутригосударственным законодательством и нормами международного права, проявляли бдительность и предотвращали передачу любых средств, материалов, предметов и технологий, которые могли бы содействовать деятельности Ирана, связанной с обогащением и переработкой, и программам по баллистическим ракетам». Иными словами, это положение фактически предусматривает международные ограничения, хотя и в смягченной форме.

В-третьих, Совет Безопасности ООН заявил о намерении в случае невыполнения Ираном положений резолюции к 31 августа принять соответствующие меры на основании ст. 41 главы VII Устава ООН, чтобы убедить «Иран выполнить настоящую резолюцию и требования МАГАТЭ»²⁴. В резолюции, однако, подчеркнуто, что «если такие дополнительные меры окажутся необходимыми, потребуются дополнительные решения».

Иран проигнорировал срок (31 августа), установленный Советом Безопасности для приостановки деятельности по обогащению урана, что явилось условием начала полномасштабных переговоров с представителями группы «П5 плюс 1» (пять по-

стоянных членов Совета Безопасности — Великобритания, КНР, Россия, США, Франция — и Германия). В рамках «шестерки» зафиксирована договоренность о коллективных действиях. Следовательно, встал вопрос и о дополнительных мерах воздействия на Иран, чтобы побудить его подчиниться предписаниям Совета Безопасности.

При определении таких мер ключевое значение имеет ответ на вопрос, имеются ли серьезные причины для того, чтобы квалифицировать отдельные случаи нарушения Ираном его соглашения с МАГАТЭ о гарантиях (относящиеся в основном к прошлой деятельности этой страны) как угрозу режиму ДНЯО и достаточные основания для введения санкций Совета Безопасности в отношении Ирана. Очень важно, что прямого четкого ответа на этот вопрос не дало МАГАТЭ, профессионально несущее ответственность за обеспечение соблюдения правил ДНЯО (Агентство не смогло вынести окончательный вердикт по вопросу о том, работает ли Иран над ядерной бомбой или же его ядерные амбиции ограничиваются мирными целями и не представляют угрозы режиму ядерного нераспространения).

Важно и то, что многие государства, входящие в Движение неприсоединения, склонны поддерживать тезис Тегерана о праве на неограниченную мирную ядерную деятельность включая обогащение урана. Участники состоявшейся в сентябре 2006 г. в Гаване XIV Конференции глав государств и правительств Движения неприсоединения, которое объединяет 118 стран, единодушно поддержали «иранскую программу по мирному использованию ядерной энергии». В итоговом заявлении саммита отмечено, что многочисленные проверки, проведенные в Иране, «не дали доказательств того, что ядерные исследования имеют двойное назначение». Действительно, как указывалось выше, ДНЯО признает неотъемлемое право всех участников Договора развивать исследования, производство и использование ядерной энергии в мирных целях без дискриминации.

Совет Безопасности не может не считаться с этой нормой. Если в отношении поддержания международного мира и безопасности он вправе принимать решения, обязательные для членов ООН (исполнительные приказы), то в области новых норм международного права он может выносить лишь рекомендации. Совет не имеет полномочий изменять нормы международного права или создавать новые, например, норму, запрещающую неядерному государству — члену ДНЯО заниматься обогащением и переработкой урана.

Поэтому требование, чтобы Иран приостановил деятельность по обогащению урана и его переработке, в качестве обязательной меры (п. 2 резолюции № 1696 Совета Безопасности ООН) в условиях отсутствия полной ясности в вопросе о том, носит ли ядерная программа Ирана военный характер, выглядит не вполне убедительным, особенно для стран, которые болезненно воспринимают попытки ограничить ядерную деятельность государств, не обладающих ядерным оружием, как проявление «ядерного империализма».

В этих условиях Совет Безопасности, приняв решение об антииранских санкциях, едва ли смог бы рассчитывать на их широкую международную моральную и материальную поддержку. В самом Совете Безопасности — при совпадении позиций его членов по вопросу о необходимости соблюдения Ираном режима ДНЯО — проявились различные тенденции относительно включения в список санкций конкретных мер.

Стремясь не допустить нарушения режима нераспространения и обеспечить надежные гарантии исключительно мирной направленности иранской ядерной программы, Россия и КНР настроены на разрешение связанных с этим проблем путем переговоров при помощи мер, базирующихся не столько на наказании, сколько на поощрении и стимулировании. Санкции рассматриваются ими в качестве крайней меры, которая должна быть соразмерна угрозе ДНЯО. Великобритания, Франция и Германия также делают упор на дипломатическом урегулировании и мерах поощрения, но проявляют большую готовность применить некоторые ограниченные экономические санкции. Названные пять государств имеют значительные экономические интересы в Иране и учитывают это обстоятельство при рассмотрении вопроса о санкциях и их конкретном содержании.

США в условиях отсутствия дипломатических отношений с Ираном больше полагаются на методы изоляции, давления и наказания. В американском подходе проявляется стремление увязывать вопросы укрепления режима ДНЯО с более широкими внешнеполитическими целями, не связанными с нераспространением ОМУ («насаждение свободы», «смена правящего режима» и т. п.) Симптоматично подписание президентом Дж. Бушем 30 сентября 2006 г. «Акта о поддержке свободы в Иране», продлившего до 31 декабря 2011 г. действие закона 1991 г. о санкциях против Ирана. Согласно этому документу США могут вводить санкции против зарубежных компаний, сотрудничающих с Ираном в области ядерной энергетики.

Этот акт несет конфронтационный заряд. И не только в отношении Ирана (угроза «смены режима» этой страны), но и в отношении одного из членов Совета Безопасности (России), участвующего в реализации иранской программы мирного использования атомной энергии. Они чреваты подрывом единства в Совете Безопасности²⁵, а его важно сохранить при разработке курса дальнейших действий в отношении иранского ядерного досье.

Следует признать, что и неразумное игнорирование Ираном обоснованных требований Совета Безопасности и МАГАТЭ, его жесткая, неуступчивая позиция по вопросу приостановки обогащения урана, с одной стороны, и разжигание страстей вокруг этой страны — с другой, таят в себе угрозу дальнейшего ухудшения условий международной безопасности. Вряд ли Иран полностью остановит свою ядерную программу под нажимом Совета Безопасности (эффект от международных санкций, которые могут поддержать его члены, вряд ли на данном этапе окажется серьезным). 23 декабря 2006 г. Совет Безопасности единогласно принял резолюцию о санкциях в отношении Ирана. Она предусматривает запрет на импорт и экспорт любых предметов, материалов, оборудования, товаров и технологий, которые могут способствовать развитию военной ядерной и ракетной программы Ирана. Санкции охватывают деятельность, связанную с обогащением урана, химическим репроцессингом и проектами на тяжелой воде, а также производством средств доставки ядерного оружия. Документ предусматривает также замораживание иностранных активов ряда иранских организаций и частных лиц, связанных с программами в области ядерного оружия и ракетных средств его доставки. В то же время резолюция не запрещает сотрудничать с Ираном в сферах, не связанных с зонами озабоченностей МАГАТЭ. Ирану предоставлено 60 дней, чтобы приостановить обогащение урана, Этот факт в своем докладе должен подтвердить генеральный директор МАГАТЭ М. эль-Барадей. Санкции предполагается снять после того, как совет управляющих Агентства подтвердит соблюдение Ираном положений резолюции и требований МАГАТЭ. Резолюция является призывом к Ирану о необходимости более открытого и честного сотрудничества с МАГАТЭ, ориентированного на разрешение ряда вопросов и опасений относительно его ядерной программы. Резолюция № 1737 подала Ирану недвусмысленный сигнал о том, что его ждут серьезные последствия, если он продолжит пренебрегать своими обязательствами и бросать вызов Совету Безопасности.

ности. Иранские власти заявили о «необратимости» ядерной программы страны²⁶.

Вместе с тем, по-видимому, не исчерпаны возможности убедить Иран принять ограничения, соответствующие условиям ДНЯО. С урегулированием вызывающих озабоченность вопросов, относящихся к иранской ядерной программе, и восстановлением доверия к ней международного сообщества отпала бы необходимость в полном запрещении обогащения урана, и Иран смог бы заниматься развитием ядерной энергетики включая некоторые звенья ЯТЦ.

Рассмотрение в Совете Безопасности иранского ядерного досье высветило важную международную проблему исполнения решений этого органа по вопросам нераспространения и реагирования на действия государств, не желающих подчиняться его предписаниям, обязательным для всех членов ООН. В этом отношении примечательно поведение властей Ирана, которые в течение ряда месяцев не принимали требуемых от них мер, чтобы убедить мировое сообщество в том, что их ядерная программа носит исключительно мирный характер.

Имеющийся опыт не дал убедительного однозначного ответа на вопрос, какой тип реагирования на подобные действия, вызывающие озабоченность международного сообщества, более плодотворен. В этой связи по-новому встали проблемы применения широкого диапазона средств воздействия по линии Совета Безопасности, их оперативности, соразмерности, информационного обеспечения и т. д.

Повышение эффективности мер принуждения

Главное условие эффективности — достижение достаточно широкого консенсуса в мировом сообществе, в Совете Безопасности ООН и связанных с ним механизмах международного принуждения по конкретным вызовам режиму нераспространения, в том числе по тем или иным «проблемным» странам. Практика свидетельствует, что сложно поддерживать единство великих держав в оценке характера тех или иных угроз распространения и определении способов противодействия им, хотя налицо активизация поисков общих подходов и коллективных решений для устранения опасностей распространения. Полномочия Совета Безопасности в сфере нераспространения используются не в полной мере. Недостаточная эффективность этого международного

механизма противодействия распространению остается предметом глубокой озабоченности приверженцев ООН во всем мире.

Укреплению международных инструментов принуждения к соблюдению правил нераспространения способствовали бы осуществление предлагаемых ниже мер.

В докладе генерального секретаря ООН К. Аннана «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» предлагается расширить состав Совета Безопасности, чтобы сделать принимаемые им решения более авторитетными и реализуемыми²⁷. Однако реформа Совета Безопасности — дело хотя и нужное, но, по-видимому, не ближайшего будущего. Не дожидаясь ее, весьма важно добиться, чтобы принятию решений, обязательных для исполнения всеми членами ООН, предшествовали эффективные консультации с максимально широким кругом стран, чтобы обеспечить им действенную поддержку со стороны международного сообщества, наиболее влиятельных государств и облегчить их проведение в жизнь (таков один из уроков рассмотрения иранского ядерного досье в Совете Безопасности). В этой связи практический интерес представляют рекомендации по совершенствованию механизма консультаций, разработанные независимой Международной комиссией по оружию массового уничтожения под руководством Х. Бликса²⁸.

Совет Безопасности, например, мог бы принять рамочную резолюцию, содержащую положения о выходе государства из ДНЯО и нарушении им обязательств об отказе от приобретения ядерного оружия. В ней следует предусмотреть применение санкций против такого государства. Причем санкции активировались бы на основе специального доклада МАГАТЭ, что явилось бы мощным дополнительным фактором сдерживания государств от выхода из ДНЯО по модели КНДР²⁹. Любые будущие поставки технологий полного ядерного цикла предлагается связать с условиями о ликвидации и возврате в случае выхода из ДНЯО³⁰.

В последнее время получила развитие практика подключения к разрешению конкретных кризисных ситуаций в сфере нераспространения многосторонних неформальных переговорных и иных механизмов («шестерка», «П5 плюс 1», ИБОР, Глобальная инициатива по борьбе с актами ядерного терроризма). Заслуживает внимания предложение о том, чтобы отчеты о проделанной в таких форматах работе регулярно направлялись в Совет Безопасности. В случае достижения реальных договоренностей по северокорейской и иранской ядерным проблемам Совет Безопасности мог бы специальными резолюциями подтвердить

эти договоренности — или наоборот, в случае провала переговоров и возникновения угрозы международной безопасности принимать необходимые принудительные меры в соответствии с Уставом ООН³¹.

Что касается ИБОР, то следует выработать процедуру оперативного информирования Совета Безопасности участниками ИБОР о планах и мероприятиях, намечаемых по линии этой контрраспространенческой структуры. Имеется потребность в углублении взаимодействия между Россией и другими государствами по линии ИБОР. Этот аспект взаимодействия нуждается в новых импульсах, поскольку оно все еще носит ограниченный характер. Крупные учения и другие коллективные мероприятия по линии этой структуры не проводились на территории России или в ее территориальных водах.

Акции в отношении пролиферантов, направленные на предотвращение незаконного оборота ОМУ, средств его доставки и связанных с ним материалов, в том числе путем досмотра грузов, направляемых в страны, являющиеся объектом контрраспространенческих санкций ООН, не только допустимы, но и необходимы при условии соблюдения норм международного права.

Совет Безопасности требуется оснастить всеми необходимыми ресурсами, сделать его работу более оперативной и эффективной. Полезной представляется заблаговременная договоренность пяти великих держав о руководящих принципах для осуществления принудительных силовых акций, в том числе для регулирования угроз, связанных с распространением, чтобы усилить механизмы осуществления чрезвычайных действий. Один из элементов реформы ООН, предлагаемой К. Аннаном в упомянутом докладе, касается вопроса обеспечения оперативности принимаемых принудительных мер. В частности, в докладе содержится рекомендация относительно заблаговременного принятия резолюции Совета Безопасности о принципах применения силы (к их числу отнесены: оценка степени серьезности угрозы; определение цели предлагаемой военной меры; выявление шансов на то, смогут ли иные меры остановить эту угрозу без применения силы; соразмерность военного курса действий нависшей угрозе; наличие какого-то реального шанса на успех). Данная инициатива направлена на обеспечение своевременного и эффективного реагирования международного сообщества на кризисы. Принятие согласованных критериев было бы полезно и для определения своевременности и параметров принудительных мер в отношении конкретных пролиферантов.

В этом контексте существенное значение имеет реализация российского предложения, касающегося задействования потенциала Военно-штабного комитета ООН. К этой теме вновь привлек внимание членов ООН министр иностранных дел России С. Лавров в своем выступлении на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 21 сентября 2006 г. Обновленному Военно-штабному комитету следует добавить контрраспространенческое измерение, имея в виду создание дополнительных возможностей укрепления режима нераспространения ОМУ при помощи средств принуждения (санкций и т. п.).

Военно-штабной комитет был бы особенно полезен в деле налаживания оперативных контактов Совета Безопасности ООН с такими международными структурами, как ИБОР и Глобальная инициатива по борьбе против актов ядерного терроризма. Военно-штабной комитет имеет шансы превратиться в действенный механизм координации как между постоянными членами Совета Безопасности, так и другими членами Совета и ООН в этих целях. Военно-штабной комитет обеспечивал бы Совет Безопасности дополнительной военной экспертизой по таким вопросам, как раннее обнаружение, планирование и проведение контрраспространенческих операций (например, по перехвату судов, перевозящих подозрительные грузы), их материально-техническое обеспечение. Кстати, в итоговом документе всемирной встрече 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 Военно-штабного комитета³².

Укреплению способности мирового сообщества обеспечивать соблюдение нормы нераспространения способствовало бы дальнейшее развитие положений резолюции № 1540 о предоставлении государствами информации о выполнении ими принятых на себя обязательств. В этой связи заслуживает внимания предложение о создании при Совете Безопасности ООН управления докладчика по нераспространению, в задачи которого входили бы сбор, анализ и оценка представленных государствами докладов о выполнении резолюции № 1540 и подготовка соответствующих обращений в Совет Безопасности³³.

Нужна выработка более широкого консенсуса относительно стратегии действий по принуждению к соблюдению правил нераспространения (особенно важно заручиться в этом деле стабильной и действенной поддержкой влиятельных государств, входящих в Движение неприсоединения).

Формирование такого консенсуса затрудняется серьезным застоєм в области глобального разоружения и контроля над вооружениями, подпитывающим тягу к распространению. Необходимо свести к минимуму существующие между великими державами взаимные подозрения и неопределенность, которые воспроизводятся в отношениях взаимного ядерного сдерживания, геополитического и экономического соперничества и мешает углублению взаимодействия (в том числе России и США) во всех аспектах разоружения и нераспространения ОМУ.

Неготовность или неумение соответствующих международных органов своевременно, гибко и адекватно реагировать на вызывающие акты нарушения правил режима нераспространения ОМУ подорвали бы систему международной безопасности, предусмотренную Уставом ООН. Неспособность Совета Безопасности возглавить противодействие таким актам и использовать возможности применения эффективных мер, предоставленных Уставом ООН, дискредитировали бы этот орган. Это было бы воспринято всеми противниками международного правопорядка как определенный сигнал к односторонним действиям, как слабость и нерешительность, оправдывающие обращение тех или иных государств к неправовым силовым актам, и привело бы к тяжелым последствиям для безопасности мирового сообщества.

Развивая инструменты обеспечения доступа неядерных государств, которые строго соблюдают правила нераспространения, к благам мирного использования атомной энергии, следует одновременно расширять возможности оперативного реагирования на нарушение таких правил вплоть до принятия решительных принудительных мер. Это, с одной стороны, в значительной степени увеличило бы потенциал мирового сообщества по сдерживанию и принуждению пролиферантов, не доводя при этом дело до эскалации конфликта на военный уровень, а с другой — способствовало бы развитию мирной ядерной энергетики и науки во всем мире.

Примечания

¹ Документ ООН S/PV.3046. 31 января 1992 г.

² Документ ООН S/PRST/1998/17. 29 мая 1998 г.

³ Эмбарго, введенное в связи с ядерными испытаниями на поставки ядерных технологий, реакторов и ядерного топлива в Индию и Пакистан, действует до сих пор.

⁴ В октябре 2004 г. в районе Токийского залива состоялись международные морские учения в рамках ИБОР «Тим Самурай-2004», в которых

отрабатывались меры по воспрепятствованию распространения ОМУ в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Россия участвовала в них в качестве наблюдателя. В конце 2006 г. прошли учения по морскому перехвату подозрительных грузов в Персидском заливе (выявление ядерной контрабанды, оформленные задержания и т. д.). Для проведения учения свои боевые корабли и самолеты предоставили США, Великобритания, Франция, Италия, Австралия и Бахрейн. В Бахрейне также состоялись штабные учения. Всего в этих учениях приняли участие 25 стран (в том числе Россия). Цель учений — отработка действий по перехвату судов, доставляющих ядерные материалы в страну, подозреваемую в нарушении ДНЯО, укреплении общего потенциала пресечения поставок, вызывающих озабоченность с точки зрения распространения, и сдерживание тех, кто упорствует в торговле материалами для такого оружия.

⁵ МАГАТЭ — учреждение, занимающее особое положение в системе ООН. Неядерные государства — участники ДНЯО передали ему довольно большой объем полномочий по проверке соблюдения обязательств, принятых по ДНЯО, посредством осуществления гарантий (контроля) МАГАТЭ над всей своей ядерной деятельностью.

⁶ Еще в 1992 г. МАГАТЭ представило доклад по Северной Корее Совету Безопасности, в котором содержался вывод, что КНДР не соблюдает свое обязательство в отношении нераспространения ядерного оружия. Однако ни в то время, ни после выхода КНДР из ДНЯО в 2003 г. ее власти не были призваны к ответу. В случае с Северной Кореей до 2006 г. Совет Безопасности не предпринял каких-либо действий.

⁷ Заявленные КНДР причины выхода из ДНЯО были неадекватны и не соответствовали положениям Договора. Возникшая ситуация затрагивала поддержание международного мира и безопасности и должна была быть рассмотрена Советом Безопасности. Если бы после получения уведомления Совет пришел к заключению, что выход КНДР из ДНЯО чреват угрозой международной безопасности, встал бы вопрос о принятии им мер для откладывания или предотвращения выхода из ДНЯО. Ввиду того, что Китай мог наложить вето на такое решение, Совет Безопасности не смог предпринять решений, направленных на удержание КНДР от дальнейшей ядерной деятельности. См.: *Банн Дж., Тимербаев Р.* Право выхода из ДНЯО: мнение двух участников переговоров по выработке договора // *Ядер. контроль.* — 2005. — № 3. — С. 31—44.

⁸ Были проведены запуски нескольких баллистических ракет различного радиуса действия.

⁹ Осуществлен взрыв ядерного (плутониевого) взрывного устройства под землей на полигоне недалеко от города Кильджу. Мощность взрыва составила около 1 кт.

¹⁰ Документ ООН S/RES/1695(2006).

¹¹ Документ ООН PRST/2006/41. 6 октября 2006 г.

¹² Документ ООН S/RES/1718(2006). 14 октября 2006 г.

¹³ 1 ноября 2006 г. Совет Безопасности утвердил список предметов и веществ, которые могут быть использованы для изготовления ОМУ и баллистических ракет, запрещенных для экспорта в КНДР. Список содержит сотни пунктов, что в действительности означает запрет на тысячи предметов и веществ. Членам ООН направлено уведомление об утвержде-

дении списка, включающее просьбу подтвердить готовность соблюдать санкции.

¹⁴ Инспекция грузов, следующих в КНДР и из нее морем, может столкнуться с трудностями правового характера. Международное морское право устанавливает важные ограничения на полномочия государств по осуществлению юрисдикции с применением силы против кораблей в открытом море, подозреваемых в перевозке ОМУ и связанных с ним грузов. Конвенция ООН по морскому праву определяет четыре исключительных случая, когда третья страна имеет право осуществления своей юрисдикции в открытом море: пиратство, несанкционированное радиовещание, работорговля и незаконная транспортировка наркотиков и психотропных веществ. Транспортировка ОМУ в этот список не входит. Таким образом, традиционная интерпретация международного морского права не дает оснований досмотру (перехвату) иностранных судов в открытом море, подозреваемых в перевозке ОМУ. Даже от Южной Кореи — союзницы США Вашингтону не удалось добиться согласия участвовать в перехвате северокорейских судов, подозреваемых в транспортировке ядерных материалов.

¹⁵ Документ ООН S/RES/1718(2006). 14 октября 2006 г.

¹⁶ <http://usinfo.state.gov> (посещался 27 октября 2006 г.).

¹⁷ У Китая существует много возможностей оказать давление на власти Северной Кореи. КНР — главный торговый партнер Северной Кореи, в частности, КНДР находится в сильной зависимости от продовольственной помощи и поставок энергоносителей из Китая. Так, две трети потребляемой Северной Кореей электроэнергии и до 90% нефтепродуктов поступает из Китая.

¹⁸ После введения санкций Советом Безопасности ООН власти КНДР заявили о согласии продолжить шестисторонние переговоры.

¹⁹ Энергетическая программа Ирана предполагает строительство в ближайшие 10—20 лет 25 АЭС общей мощностью 25 тыс. МВт.

²⁰ По убеждению многих экспертов, линия на создание в стране производственных комплексов полного ядерного топливного цикла (обогащение и переработка включая конверсию урана) лишена экономической логики и практической необходимости и поэтому вызывает подозрения у других стран относительно истинных мотивов настойчивости Тегерана в продвижении на этих направлениях. Единственная в Иране АЭС в Бушере, ввод которой в строй ожидается в 2007 г., обеспечена гарантированными поставками ядерного топлива, как минимум, на десять лет. Уместно напомнить в этой связи и о предложении России относительно создания совместного российско-иранского предприятия по обогащению урана на российской территории для перспективных нужд иранской ядерной энергетики (цикл обогащения ядерного топлива при этом оставался бы за пределами Ирана).

²¹ После февраля 2006 г. инспекторам МАГАТЭ уже не разрешалось посещать без предварительного уведомления иранские ядерные объекты.

²² Документ МАГАТЭ GOV/2006/14. Членами совета управляющих МАГАТЭ являются 35 стран. Резолюцию поддержали 27 стран, 5 стран воздержались (Алжир, Белоруссия, Индонезия, Ливия и ЮАР). Три страны (Сирия, Венесуэла и Куба) голосовали против принятия резолюции. Примечательно, что за резолюцию голосовала Индия, входящая

в Движение неприсоединения. Членами МАГАТЭ являются 137 государств.

²³ Статья 40 Устава ООН гласит: «Совет Безопасности должным образом учитывает невыполнение этих временных мер».

²⁴ Меры, предусмотренные ст. 41, могут включать «разрыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений».

²⁵ В этой связи следует упомянуть о введении США в июле-августе 2006 г. санкций в отношении российских компаний «Сухой» и «Рособоронэкспорт», обвиненных Госдепартаментом в поставках компонентов ОМУ в Иран в нарушение закона США «О нераспространении в отношении Ирана» от 2000 г. Санкции заключаются в запрете на сотрудничество с названными российскими организациями для фирм и компаний, зарегистрированных в США. Российские компании отвергли обвинения, выдвинутые против них. В ноябре 2006 г. санкции против авиастроительной компании «Сухой» были отменены.

²⁶ В марте 2006 г. было завершено сооружение каскада из 164 центрифуг. Процесс обогащения на этих установках охватывается мерами МАГАТЭ по сохранению и наблюдению. В апреле в Тегеране было объявлено о запуске каскада из 164 центрифуг для обогащения урана в ядерном центре в Натанзе и производстве партии низкообогащенного урана неоружейного состава (3% обогащения по урану-235), т. е. об освоении Ираном технологии обогащения. В октябре 2006 г. Иран запустил второй каскад центрифуг. По данным МАГАТЭ, это также комплекс из 164 центрифуг. Все работы осуществляются под контролем МАГАТЭ. С конца декабря 2006 г. иранские специалисты активизировали работы по установке 3 тыс. центрифуг для обогащения урана. Завершить эти работы намечалось к марту 2007 г.

²⁷ Документ ООН А/59/2005. В докладе генерального секретаря ООН приведены два варианта возможного расширения Совета Безопасности. Модель «А» предусматривает шесть постоянных мест без права вето и три новых непостоянных места на двухлетний срок. Модель «В» не предусматривает новых постоянных мест, а лишь создание новой категории в виде восьми мест на четырехлетний возобновляемый срок и одного нового непостоянного места на двухлетний срок. Дискуссии в ООН по проблематике расширения Совета Безопасности выявила глубокие расхождения в мировом сообществе по этим вопросам.

²⁸ Х. Бликс — известный шведский дипломат. В возглавляемую им комиссию входят ученые из 14 стран Европы (в том числе России), Азии, Африки, Австралии, Северной и Южной Америки. В докладе под названием «Оружие террора», изданном в 2006 г., изложены предложения по совершенствованию механизма консультаций, направленные на повышение эффективности работы Советов Безопасности в области нераспространения. Авторы доклада предлагают провести при ООН в Нью-Йорке всемирный саммит на тему разоружения, нераспространения и борьбы с использованием ОМУ в террористических целях и обсудить на нем реформы, направленные на повышение эффективности структуры ООН, занимающейся указанными вопросами. См.: Weapons of Terror. Freeing the

World of Nuclear, Biological and Chemical Arms. — Stockholm, Sweden, 2006. — P. 183.

²⁹ Ядерное оружие после «холодной войны» / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. — М.: РОССПЭН, 2006. — С. 148—149.

³⁰ Там же. — С. 149. Критические технологии полного ядерного цикла, приобретенные неядерным государством в рамках ДНЯО, подлежали бы возврату в случае выхода этого государства из договора.

³¹ *Рогов С., Есин В., Золотарев П.* Проблемы контроля над ядерными вооружениями в XXI веке: военные эксперты предлагают концепцию для Совбеза ООН и G8 // Независимое воен. обозрение. — 2006. — № 19.

³² Документ ООН A/ RES/60/1.

³³ Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security / G. Perkovich, J. Cirincione, R. Gottmoeller and others; Carnegie Endowment for Intern. Peace. — Washington, D.C., 2004. — P. 65—66.

Глава 8. ЯДЕРНЫЙ ТОПЛИВНЫЙ ЦИКЛ

Анатолий Дьяков

Идея постановки деятельности по использованию ядерной энергии под международный контроль была внесена в мировую повестку дня практически одновременно с появлением ядерного оружия. Так, план Баруха, внесенный США в ООН в 1946 г., предусматривал меры, направленные на контроль практически всех видов деятельности в ядерной сфере, целью которых было предотвращение распространения ядерного оружия. Однако данный план не мог быть принят СССР по причинам политического характера, поскольку замораживал преимущество США, уже имевших ядерное оружие и инфраструктуру для его производства.

Интерес к использованию нового источника энергии, возникший во многих странах уже в конце 40-х — начале 50-х годов прошлого столетия, вызвал беспокойство как у США, так и у СССР. Распространение ядерных технологий в мире открывало бы многим странам возможность доступа к ядерному оружию. В 1953 г. президент США Д. Эйзенхауэр предложил создать Международное агентство по атомной энергии под эгидой ООН. Предполагалось, что его задачей могло бы стать оказание содействия по использованию атомной энергии в мирных целях путем предоставления информации, технологий и материалов заинтересованным странам. Однако подобная помощь оговаривалась условием, что получающая ее страна возьмет на себя обязательство не использовать оказанную помощь для военных целей и поставит всю свою деятельность в ядерной сфере под контроль агентства. Это предложение послужило основой для принятия ООН в 1957 г. решения об организации Международного агентства по атомной энергии. С целью исключения использования предоставляемой Агентством помощи для военных целей предусматривалась разработка и внедрение международных гарантий.

Следующим важным шагом, направленным на предотвращение распространения ядерного оружия, стало заключение в 1968 г. Договора о нераспространении ядерного оружия.

Наблюдавшееся в середине 1970-х годов бурное развитие ядерной энергетики предвещало и широкое распространение технологий ядерного топливного цикла. Для поиска путей снижения рисков для режима ДНЯО МАГАТЭ предприняло в этот период ряд исследовательских проектов. В 1975—1977 гг. было проведено изучение возможности организации региональных центров по ЯТЦ (RNFC), в период с 1978 по 1982 гг. проект по международному хранилищу плутония (IPS), и программа по оценке возможностей создания международного ЯТЦ (INFCE) с 1977—1980 гг. Однако Чернобыльская катастрофа 1986 г. подорвала интерес к ядерной энергетике, и планы по строительству новых атомных станций в большинстве стран были отвергнуты.

Сегодня вновь растет интерес к использованию ядерной энергии. Исчерпание запасов природных энергоресурсов и проблемы сохранения окружающей среды вынуждают многие страны развивать ядерную энергетику. В настоящее время ядерная энергетика имеется в 32 странах, а число энергетических ядерных реакторов в мире достигло 441, их общая мощность составляет порядка 360 ГВт¹. В Китае, Индии, Японии, Южной Корее разработаны программы широкомасштабного развития ядерной энергетики, начата их реализация. Более 20 стран в настоящее время проявляют интерес к созданию у себя ядерной энергетической, совсем недавно о планах строительства энергетических ядерных реакторов объявили Белоруссия, Турция, Египет, Тунис и др.² По некоторым прогнозам ожидается, что к 2050 г. ядерная энергетика будет присутствовать в 60 странах, а общая мощность ядерных энергетических установок достигнет 950 Вт³.

Очевидно, что предстоящее распространение ядерной энергетики в мире требует разработки и принятия мер, позволяющих минимизировать риски для режима нераспространения ядерного оружия. Необходимость этого наглядно подтверждается северо-корейским и иранским ядерными кризисами.

Северокорейские и иранские ядерные технологии

Ядерная программа КНДР базируется на использовании реакторов типа «Магнокс» (Magnox). Данный тип реакторов был впервые разработан и использован в Великобритании в 1956 г. Это реактор канального типа, в котором в качестве замедлителя используется графит, а охлаждение активной зоны реактора осу-

существляется сжатым углекислым газом. Реакторы этого типа относятся к так называемым двухцелевым. Они могут использоваться как для производства электроэнергии и тепла, так и для наработки оружейного плутония. Конструкция этого типа реактора была рассекречена и находилась в открытом доступе для членов МАГАТЭ⁴. В настоящее время в КНДР имеется один действующий реактор и начато строительство еще двух.

Активная зона северокорейского действующего реактора представляет собой графитовую кладку, в которой имеется 812 каналов для загрузки топливных элементов из природного металлического урана. Полная загрузка зоны составляет около 48 т урана. Тепловая мощность реактора — около 20 МВт. При нормальной работе (без инцидентов) такой реактор способен производить 5—6 кг оружейного плутония в год. Реактор был запущен в эксплуатацию в 1986 г., всего через год после того, как КНДР присоединилась к ДНЯО. Практически одновременно КНДР приступила к строительству радиохимической лаборатории — завода по переработке облученного ядерного топлива. Используемая северокорейцами технология переработки ОЯТ аналогична технологии бельгийского перерабатывающего завода «Eurochemic», опубликованной в изданиях МАГАТЭ. В 1992 г. строительство завода было практически завершено. Выгрузка ОЯТ в отсутствие инспекторов МАГАТЭ, осуществленная северокорейцами в мае 1994 г., спровоцировала первый кризис в отношениях между США и КНДР. Однако заключение Рамочного соглашения в октябре 1994 г. позволило заморозить на некоторое время северокорейскую ядерную программу.

Второй ядерный кризис начался в конце 2002 г. и был спровоцирован северокорейским заявлением о наличии в КНДР программы по обогащению урана. Обвинив КНДР в нарушении принятых обязательств, Соединенные Штаты приостановили поставку мазута в КНДР, которая осуществлялась в соответствии с Рамочным соглашением. В ответ в декабре 2002 г. КНДР выдворила из страны инспекторов МАГАТЭ, возобновила работу ядерного реактора и начала переработку выгруженного ранее облученного топлива. В январе 2003 г. КНДР объявила о выходе из ДНЯО, а 9 октября 2006 г. осуществила испытание ядерно-взрывного устройства.

Пример КНДР наглядно демонстрирует опасность для режима нераспространения ядерной программы, которая осуществляется с использованием реакторов канального типа и переработки ОЯТ.

Иранский ядерный кризис, вызванный приобретением Ираном технологии обогащения на черном рынке, дает другой пример угрозы режиму нераспространения. Иран был в числе тех стран, которые первыми присоединились к ДНЯО 1 июля 1968 г. Уже в начале 1970-х годов в Иране при поддержке США была принята программа строительства энергетических реакторов. Тысячи молодых специалистов прошли подготовку по ядерным специальностям в США, Великобритании, Франции, Германии. В этот период фирмы из западных стран, соревнуясь друг с другом, поставили в Иран значительное количество оборудования. В 1974 г. западногерманская компания «Kraftwerk Union» заключила с правительством Ирана контракт и приступила к строительству двух реакторов в Бушере.

Однако после смены режима в Иране в 1979 г. все сотрудничество страны с Западом в ядерной сфере было свернуто. Попытка Ирана достроить реакторы, которые подверглись значительным разрушениям во время ирано-иракской войны, натолкнулись на противодействие США. Западные компании, проявившие интерес к проекту по достройке реакторов, под давлением Соединенных Штатов отказались от участия в нем. Иран прибег к помощи России (достройка реактора в Бушере) и Китая (поставка топлива для исследовательских реакторов, гексафторида урана и диоксида урана, помощь в строительстве завода по конверсии в Исфохане). Одновременно он предпринял меры для получения некоторых технологий, в том числе газовых центрифуг для обогащения урана, на черном рынке. В 2002 г. стало известно о программе создания обогатительного производства, о которой Иран не информировал МАГАТЭ.

Западные страны во главе с США полагают, что иранские усилия по созданию собственного предприятия по обогащению урана нацелены главным образом на получение высокообогащенного урана для создания ядерного оружия. Эта позиция аргументируется тем, что программа создания обогатительного производства по ряду причин не имеет смысла с точки зрения планов Ирана по развитию ядерной энергетики. Эти причины таковы. Во-первых, создание заводов по обогащению требует больших затрат, несравнимых с затратами на приобретение ядерного топлива на международном рынке. Во-вторых, Иран обладает незначительными запасами природного урана, так что обогатительное производство не сможет покрыть потребности в обогащенном уране, необходимом для работы запланированных энергетических реакторов общей мощностью 6000 МВт (не включая станцию в Бушере).

В-третьих, ряд направлений иранской ядерной программы может интерпретироваться как нацеленность на приобретение технических возможностей для быстрого создания ядерного оружия. Основываясь на этих аргументах, Соединенные Штаты и другие западные страны настаивают, чтобы Иран прекратил все работы по обогащению урана.

Иран, со своей стороны, не собирается прекращать работы по созданию обогатительного предприятия и в поддержку своей позиции приводит следующие аргументы. Первое — дискриминация покупателей на международном рынке ядерных услуг. В качестве примера Иран приводит собственный опыт сотрудничества по ядерной программе: отказ западных стран от завершения строительства станции в Бушере, лишение Ирана права пользования приобретенными им акциями французской обогатительной компании. Второе — Иран имеет право развивать и иметь в своем распоряжении технологии, определяющие его статус высокоразвитой страны. Третье — суверенное право Ирана как члена ДНЯО иметь обогатительное производство для мирных целей.

Таким образом, очевидно, что иранский ядерный кризис обусловлен главным образом отсутствием доверия между Ираном и западными странами. Ведь такие страны, как Япония, Бразилия, Аргентина и ЮАР, имеющие развитые ядерные программы и обладающие технологиями обогащения урана и радиохимической переработки ОЯТ, не вызывают беспокойства.

Несмотря на то что в декабре 2003 г. Иран подписал дополнительный протокол и предоставил МАГАТЭ право проводить достаточно интрузивную инспекцию своей ядерной программы, заморозил на некоторое время работы по программе обогащения, это не позволило МАГАТЭ к настоящему времени прийти к однозначному заключению об отсутствии в Иране элементов военной ядерной программы. В августе 2005 г. Иран возобновил работы по конверсии урана, а в апреле 2006 г. заявил об успешном запуске обогатительного каскада из 164 центрифуг и проведении обогащения урана до уровня 3,5%.

Глобальная ядерная энергетика и угрозы для нераспространения

Примеры северокорейского и иранского ядерных кризисов наглядно показывают, что глобальное развитие ядерной энергетики неизбежно приведет к увеличению рисков и в конечном

счете к разрушению режима нераспространения, если мировое сообщество не предпримет согласованных мер по их предотвращению в ближайшем будущем.

К числу рисков, представляющих наибольшую опасность для режима нераспространения, целесообразно отнести прежде всего использование в ядерной энергетике реакторов канального типа, поскольку они являются оптимальными для наработки оружейного плутония. Кроме того, речь идет о переключении ядерных материалов с производства топлива на оружейные цели. Наконец, растет вероятность утечки и распространения таких чувствительных технологий, как обогащение урана и переработка отработанного ядерного топлива. Как известно, получение делящихся материалов (обогащенного урана и плутония), необходимых как для производства ядерного топлива, так и для создания ядерного оружия, осуществляется с использованием одних и тех же технологий обогащения урана и переработки ОЯТ.

Представляется, что минимизация перечисленных рисков требует от участников ДНЯО взаимодействия по таким направлениям, как создание новых типов реакторов и их топливных циклов с характеристиками, обеспечивающими им устойчивость с точки зрения режима нераспространения. Другой важнейшей задачей является предотвращение распространения таких элементов ядерного топливного цикла, как обогащение урана и переработка ОЯТ, и одновременное обеспечение недискриминационного и гарантированного доступа к ядерному топливу и материалам для его производства.

К числу проектов, нацеленных на решение задач первого направления, следует отнести международную программу по инновационным ядерным реакторам и топливным циклам (INPRO), учрежденную МАГАТЭ в 2001 г. и инициативы США G-IV (Генерация-IV) и Глобальное энергетическое ядерное партнерство (ГПЯЭ), выдвинутую в феврале 2006 г. Признавая ценность данных инициатив, следует отметить что инновационные технологии, рассматриваемые в рамках этих проектов, касаются долгосрочных программ развития ядерной энергетике, и надеяться на решение с их помощью проблем нераспространения можно только в долгосрочной перспективе.

Учитывая это обстоятельство, а также то, что в ближайшие десятилетия развитие ядерной энергетике будет базироваться на использовании существующих технологий топливного цикла, реализация проектов по второму направлению становится чрезвычайно актуальной.

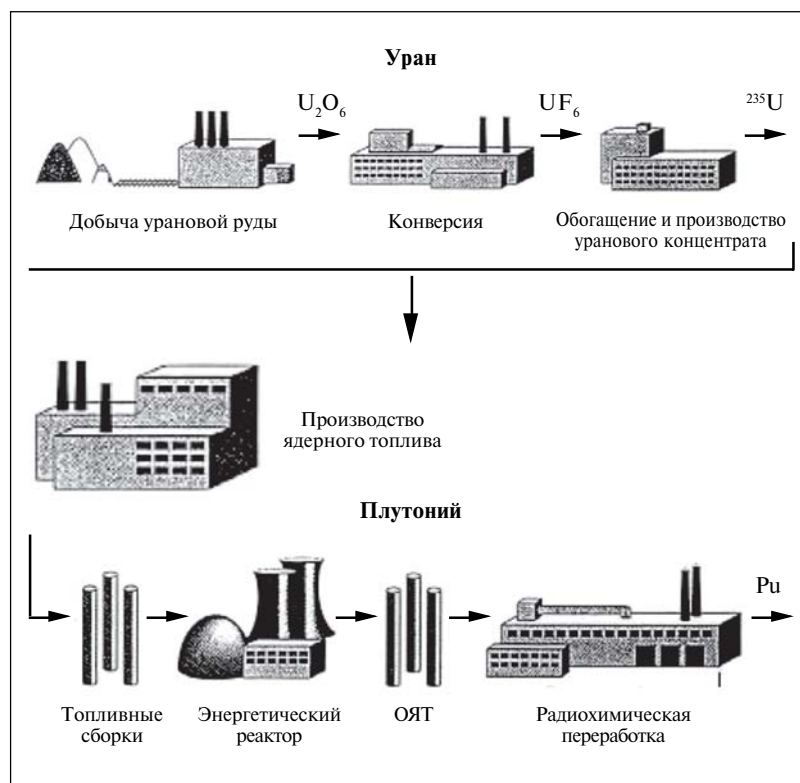
Технологии топливного цикла

В современной ядерной энергетике используется топливо, основным компонентом которого являются уран-235 или плутоний-239. Природный уран содержит примерно 0,7% урана-235, т. е. изотопа урана с массовым числом 235, и 99,3% урана-238. Из этих двух изотопов только уран-235 способен поддерживать цепную реакцию деления, в результате которой происходит выделение энергии. Осуществить реакцию деления взрывного характера в естественном уране невозможно, поэтому он не может быть использован для создания оружия. А вот материал с концентрацией урана-235 более 20% по определению МАГАТЭ является материалом прямого использования и может быть использован для создания достаточно компактного взрывного устройства. Материал с обогащением более 90% по урану-235 классифицируется как материал оружейного качества и используется в ядерном оружии. Получения материала с концентрацией урана-235 выше естественной требует применения достаточно сложной технологии разделения изотопов.

Плутоний в природе отсутствует и является элементом искусственного происхождения. Он образуется в результате захвата ядром урана-238 нейтрона и последующей цепочки распадов короткоживущих изотопов урана-239 и нептуния-239 в плутоний-239. Наиболее подходящим устройством для производства плутония является ядерный реактор, работающий на топливе из естественного или низкообогащенного урана (НОУ). За счет вышеописанного процесса при работе реактора в топливе накапливается плутоний, который можно выделить путем химической переработки ОЯТ.

Ядерный топливный цикл принято условно разделять на две стадии: начальную (front-end) и конечную (back-end). На рисунке представлены основные элементы ЯТЦ с участием урана и плутония и указаны те его элементы, где возможно появление ядерных материалов оружейного качества.

После добычи урановой руды и производства уранового концентрата U_2O_6 . урановый концентрат проходит процесс конверсии, в результате которой получают гексафторид урана UF_6 . Он поступает на обогатительные предприятия, где осуществляется процесс обогащения по урану-235, способному поддерживать цепную ядерную реакцию. Продукт обогатительного производства направляется на предприятие по изготовлению топлива. Там гексафторид урана переводится в оксид урана UO_2 , которая



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%.

Отработанное 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 выдержку отработанного ядерного топлива в бассейнах для снижения его температуры. После трех-пяти лет выдержки ОЯТ в зависимости от принятой схемы обращения 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 делящихся материалов оружейного качества. Безусловно, не все элементы ЯТЦ одинаково критичны с точки зрения режима нераспространения. Наиболее чувствительными из них являются обогащение и переработка ОЯТ.

Сегодня доминирующей в мире технологией обогащения урана становится использование газовых центрифуг. Однако в силу ряда технических особенностей именно центрифужный метод обогащения создает наиболее серьезный риск для режима нераспространения. Во-первых, обогатительное производство на основе газовых центрифуг можно достаточно быстро (в течение нескольких дней) переключить с производства низкообогащенного урана на высокообогащенный. Это делает возможной реализацию сценария разрыва с договором (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.

Переработка ОЯТ также создает серьезный риск для режима нераспространения, так как ее результатом является выделение плутония. Как известно, отработанное урановое топливо для всех видов реакторов содержит существенное количество плутония. Однако если топливо не перерабатывается, то плутоний относительно недоступен в силу высокого уровня радиоактивности топлива. С технической точки зрения процесс переработки топлива не представляет секрета, так как он достаточно подробно описан в технической литературе. Однако практическая реализация переработки требует опыта создания надежной защиты от радиации, применения дистанционных манипуляторов и, как результат, больших затрат.

Распространение технологий обогащения урана и переработки ОЯТ среди большого числа стран, естественно, создаст серьезные угрозы режиму ДНЯО. Обусловлено это тем, что даже если страна является участником ДНЯО и ее предприятия ЯТЦ находятся под контролем МАГАТЭ, обладание ею предприятиями по обогащению и/или переработке дает ей реальную возможность быстро создать ядерное оружие.

Идеи и проблемы международных центров

Очевидно, что укрепление режима ДНЯО требует ограничения числа стран, обладающих полной технологией ЯТЦ. С другой стороны, как отмечалось уже выше, ст. IV ДНЯО закрепляет за участниками Договора неотъемлемое право на развитие мирной ядерной энергетики и получение этих технологий. Разрешение этого противоречия требует осуществления специальных инициатив, позволяющих, сохраняя права участников ДНЯО, развивать ядерную энергетику, ограничить число стран, обладающих возможностью производства в гражданских ядерных программах ядерных материалов путем обогащения или переработки. С учетом того, что ряд государств (Аргентина, Австралия, Канада, Казахстан, Украина и ЮАР) уже высказали желание получить или значительно нарастить по производительности технологии обогащения, эта проблема требует быстрого решения,

За последние два года было предложено несколько инициатив, нацеленных на решение данной проблемы. Одна была предложена директором МАГАТЭ М. эль-Барадеем. Выступая на сессии ООН 3 ноября 2003 г., он предложил осуществлять обогащение урана и переработку топлива исключительно на предприятиях, находящихся под международным контролем⁵.

Другую инициативу выдвинул президент США Дж. Буш в 2004 г.⁶ Он призвал страны, входящие в Группу ядерных поставщиков, не поставлять технологии обогащения урана и переработки ОЯТ любому государству, которое в данный момент не имеет функционирующих предприятий по обогащению и переработке. Вместе с тем он предложил гарантировать поставки ядерного топлива тем странам, которые откажутся от приобретения данных технологий. В феврале 2006 г. президент Буш выступил с более развернутой инициативой Глобального партнерства в ядерной энергетике, направленной на снижение риска ядерного распространения. Эта инициатива наряду с развитием ядерной энергетике за счет создания новых видов реакторов и совершенного ЯТЦ предполагает создание международного консорциума стран (США, Франции, Великобритании, России, Китая, Японии), обладающих технологиями обогащения и переработки. Консорциум отказывается от передачи технологий по переработке и обогащению другим странам. В то же время он предлагает странам гарантированные услуги топливного цикла включая лизинг свежего топлива и возврат ОЯТ при условии их отказа от национальных разработок в области топливного цикла.

В январе 2006 г. президент России В. Путин предложил создать в соучредительстве с другими странами Международный центр по предоставлению услуг ядерного топливного цикла включая обогащение урана. В соответствии с этой инициативой любая страна, которая хочет развивать атомную энергетику и не претендует на военные технологии, получает возможность стать полноправным учредителем Международного центра, т. е. его акционером. Соучредитель Международного центра гарантированно получает: поставки НОУ или услуги по его обогащению, участие в управлении центром, всю информацию о ценах и об условиях контрактов и уверенность в их справедливости, свою долю доходов от этого довольно рентабельного бизнеса.

Единственное, к чему у соучредителей не будет доступа, — это технология обогащения. То есть работа в Международном центре будет построена по принципу «черного ящика»: известно, сколько поступило природного урана, известно, сколько на выходе получено обогащенного урана, но что внутри, неизвестно. Предполагается, что Центр будет действовать под контролем МАГАТЭ и тем самым гарантировать недискриминационный доступ к услугам обогащения.

В июне 2006 г. шесть стран, имеющих заводы по обогащению (Франция, Германия, Нидерланды, Россия, США и Великобритания), представили на обсуждение проект, предлагающий гарантированный доступ к ядерному топливу тем странам, которые откажутся от создания национальных предприятий по обогащению. В сентябре 2006 г. Япония выдвинула предложение создать «Резервную систему МАГАТЭ для гарантирования поставок ядерного топлива», дополняющее проект шести стран и предусматривающее создание информационной системы для предотвращения разрушения рынка ядерного топлива. Наконец, в сентябре 2006 г. Великобритания выдвинула идею «обогачительных обязательств», которые могли бы обеспечить большие гарантии государствам, нуждающимся в этих услугах.

Безусловно, оценка перспективности предложенных инициатив требует знания их многих существенных деталей. Хотя подробная проработка содержательного значения названных предложений не является целью настоящей работы, необходимость ее можно проиллюстрировать на примере «гарантирования» поставок топлива и услуг. Условие предоставления гарантий потребует ответа на следующие вопросы:

- На каком уровне должна даваться гарантия — на уровне предприятия, государства или международного органа?

- Будет ли разработаны и приняты специальные меры в подкрепление данных гарантий?
- Может ли потребитель услуг терять право на гарантии и при каких условиях?

Проверка предложенных инициатив на соответствие предложенным критериям показывает, что, несмотря на кажущуюся привлекательность, инициатива президента США не поставлять технологии обогащения урана и переработки ОЯТ любому государству, которое в данный момент не имеет функционирующих предприятий по обогащению и переработке, имеет мало шансов на реализацию. Она не соответствует первому критерию, поскольку работает на столько на укрепление ДНЯО, сколько на его ослабление. Причина этого, очевидно, связана с тем, что такой шаг предполагает создание еще одного дискриминационного разделения стран наряду с уже имеющимся — на ядерные и неядерные. Главный вопрос здесь — каким странам будет позволено иметь, а каким нет. Например, Канаде — нет, так как она не имеет обогащения в настоящее время, хотя и рассматривает возможность создания обогатительного завода для производства НОУ для своих реакторов КАНДУ (CANDU). А вот Бразилии, у которой есть действующая программа по обогащению, будет позволено иметь соответствующую технологию. Как показывает пример Ирана, дополнительное разделение государств на те, которым можно иметь обогащение и переработку, и те, которым нельзя, будет работать не только против единства стран, но и способствовать развитию черного рынка ядерных технологий.

Российское предложение о создании Международного центра по предоставлению услуг ядерного топливного цикла включая обогащение урана с точки зрения соответствия первому критерию выглядит привлекательнее. Кроме того, что это предложение представляется более проработанным, оно уже находится в стадии реализации. 12 октября 2006 г. Россия и Казахстан подписали документы о создании совместного предприятия «Центр по обогащению урана»⁷. В качестве места расположения такого центра Россия предлагает Ангарск в Иркутской области, где имеется завод по обогащению в составе Ангарского электролизного химкомбината. По сообщениям печати, с целью подготовки постановления центра под контроль МАГАТЭ в России уже составлен пакет документов для вывода Ангарского комбината из списка предприятий, имеющих стратегическую значимость для страны⁸. Ожидалось, что все формальности его постановления

под контроль МАГАТЭ будут завершены к 25 января 2007 г., к годовщине объявления инициативы президента Путина.

Привлекательность российской инициативы по ЯТЦ для многих стран может значительно увеличиться, если наряду с обогащением Россия включит в инициативу услуги по производству свежего топлива и обращению с ОЯТ. В ряде стран вопросы обращения с ОЯТ создают серьезные проблемы для развития национальных программ ядерной энергетики. Россия является единственной страной в мире, законодательство которой позволяет ввозить из-за рубежа на хранение ОЯТ. Более того, как показывает ее сотрудничество с Украиной и Болгарией, она осуществляет ввоз ОЯТ российского происхождения. На этом же принципе основано и российско-иранское соглашение о поставке Россией свежего топлива для сооружаемой станции в Бушере. Следовательно, можно ожидать, что предоставление Россией такой услуги наряду с гарантированными услугами по обогащению урана и производству топлива будет дополнительно стимулировать интерес к российской инициативе.

Тем не менее в концепциях многосторонних (международных) ядерных центров по обогащению урана (МЦОУ) и, шире, по ядерному топливному циклу (МЦЯТЦ) включая российский проект, остается больше вопросов, чем ответов как экономического, так и юридического характера.

Прежде всего неясно, какие страны будут иметь право претендовать на продукцию и услуги таких центров. Сейчас атомную энергетику имеют 32 страны, полный или частичный ЯТЦ есть у 15 (ядерная «девятка» плюс ФРГ, Нидерланды, Япония, ЮАР, Бразилия, Аргентина). Через 49 лет около 60 государств будут обладать атомной энергетикой. Если за отказ от собственного обогащения урана и сепарации плутония какие-либо государства (Иран, КНДР) смогут претендовать на получение продукции и услуг ЯТЦ (предложение шести стран от июня 2006 г.), то на это же с полным основанием смогут сделать заявку и все остальные страны помимо указанных 15.

Далее, будет ли право на получение НОУ либо ядерного топлива тем или иным государством зависеть от доли его инвестиций в МЦОУ на территории другой страны (российский проект от января 2006 г.) или же право на импорт будет зависеть только от отказа от собственного ЯТЦ, а его цена и объем определяться мировыми рыночными механизмами? Иными словами, если какое-либо государство не пожелает инвестировать в МЦОУ за рубежом, будет ли оно иметь право на гарантированные постав-

ки только за отказ от собственного ЯТЦ? И если да, то по какой цене? Ведь стимул для отказа от собственного обогащения и сепарации может быть создан только гарантией поставок по более низким, чем среднемировые, рыночным ценам. Иначе НОУ выгоднее будет приобрести на мировом рынке традиционным путем у других поставщиков или создать собственный ЯТЦ.

Если пойти по пути создания под эгидой МАГАТЭ или специального органа ООН «банка» НОУ и ядерного топлива для нужд стран, отказавшихся от ЯТЦ (согласно предложению Японии от сентября 2006 г.), то кто будет оплачивать работу предприятий по обогащению урана и производству топлива, по какой цене и в каких объемах? Если впоследствии ядерные материалы будут поставляться со скидкой, то за чей счет будет покрываться разница между рыночной и пониженной ценой, чтобы обеспечить рентабельность предприятий и дивиденды инвесторам? Ни у ООН, ни у МАГАТЭ в бюджетах такие расходы не предусмотрены, ни они, ни их филиалы не уполномочены вести коммерческую деятельность.

Возникает и более общий вопрос: что станет с мировым рынком ядерных материалов при установлении фактически фиксированной картельной цены на НОУ? Кроме того, как гарантировать, что такая картельная цена действительно будет самой низкой, и тем самым обеспечить привлекательность импорта для стран, не имеющих ЯТЦ? Каковы будут экономические отношения между новыми МЦОУ и национальными компаниями по обогащению урана, работающими на экспорт, особенно если одно и то же государство будет участником первых и иметь вторые? Сейчас многосторонние корпорации («Eurodif», «Urenco») конкурируют с национальными компаниями России, США, Японии, КНР. Означает ли это, что гарантированные поставки будущих МЦОУ вытеснят национальные фирмы по обогащению урана на рынок только государств — обладателей ЯТЦ? Согласятся ли с этим упомянутые государства с учетом того, что именно они будут инициаторами и главными соинвесторами МЦОУ, или включают в МЦОУ все свои предприятия, работающие на экспорт? За счет чего тогда будут возмещаться убытки предприятий в составе МЦОУ, обусловленные гарантированными поставками НОУ по заниженным ценам? Еще более остро встанет проблема технологических и коммерческих секретов и прав интеллектуальной собственности национальных фирм ЯТЦ.

Конечно, мировой рынок может сохраниться в сфере ядерных материалов помимо НОУ (урановый концентрат, гексафто-

рид урана, оксид урана, готовые топливные сборки для реакторов). Однако неясно, как будет функционировать такой рынок при высокой монополизации в будущих МЦОУ ключевого звена цикла — обогащения урана (и, возможно, также переработки ОЯТ). Это тем более трудно предсказать, поскольку продажа сертифицированных топливныхборок, как правило, технологически и коммерчески тесно увязана с поставками технологии самих реакторов, как и вывоз и переработка ОЯТ.

Кроме того, нельзя исключить того, что страны — получатели гарантированных поставок НОУ выдвинут требование гарантированных поставок также и готового ядерного топлива как условия своего отказа от ЯТЦ, которое по технологической логике может быть увязано с отказом от предприятий по изготовлению тепловыделяющихборок. В более общем плане это ставит перед ведущими державами и ГЯП следующую проблему: как исключить превращение концепции «гарантированные поставки НОУ за отказ от ЯТЦ» в инструмент шантажа в руках стран-импортеров, нацеленного на получение все больших скидок и привилегий в ядерном сотрудничестве согласно ст. IV ДНЯО?

Другой комплекс вопросов связан с гарантиями поставок. В частности, какого рода гарантии поставок удовлетворяют «пороговые» страны, особенно не относящиеся к демократическому или околodemократическому миру, чтобы их не беспокоил неудачный прецедент участия Ирана в международном консорциуме «Eurodif» в 1970-е годы? Между тем именно развитие ядерной энергетики в странах этой категории и их тяга к собственным звеньям ЯТЦ вызывает наибольшее беспокойство в плане ядерного распространения. Уполномочены ли МАГАТЭ или ООН давать подобные гарантии в свете их юридических полномочий и характера собственности предприятий в составе предполагаемых МЦОУ?

Все эти и другие вопросы требуют политически объективной и компетентной проработки с учетом опыта такого рода исследований 70—80-х годов прошлого века. В этих целях было бы целесообразно инициировать ряд международных комиссий по заданию руководства ООН и МАГАТЭ.

В заключение отметим, что широкое развитие ядерной энергетики и сдерживание риска распространения через топливный цикл станет возможным, если:

- страны — участницы ДНЯО придут к пониманию необходимости отказа от строительства новых национальных обогатительных предприятий, особенно небольшой мощности; стра-

ны, имеющие сегодня технологию обогащения, должны совместно действовать в этом направлении, имея в виду переход на МЦОУ в долгосрочной перспективе;

- будет начат процесс постепенной интернационализации услуг ЯТЦ в адекватных формах и, желательно, под эгидой МАГАТЭ; при этом действия должны быть направлены как на укрепление уже существующей системы 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 целесообразно разработать комплексную систему технологических и коммерческих мер поощрения стран, отказавшихся от ЯТЦ;
- перспективному переходу на МЦОУ под эгидой МАГАТЭ будет способствовать распространение Дополнительного протокола 1997 г. на всю ядерную мирную инфраструктуру ядерных держав, а при заключении ДЗПРМ — на все их предприятия по обогащению урана и сепарации плутония из ОЯТ.

Примечания

¹ http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/RDS1-26_web.pdf.

² <http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2006/newcountries.html>.

³ *Deutch J., Moniz E. et al.* The Future of Nuclear Power: An Interdisciplinary MIT Study. — Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003.

⁴ Юдин Ю. Технические аспекты ядерной программы КНДР // Ядер. контроль. — 2006. — № 1 (79). — Т. 12.

⁵ Statement by the IAEA Director General Dr. Mohammed El Baradei, to the 58th Regular Session of the U.N. General Assembly, November 3, 2003.

⁶ Fact Sheet: Strengthening International Efforts Against WMD Proliferation / The White House. — [S. l.], Febr. 11, 2004 (<http://www.whitehouse.gov/news/release/2004/02/20040211-5.html>).

⁷ Россия и Казахстан создают общую атомную промышленность // РИА «Новости». — 2006. — 12 окт.

⁸ Россия ставит завод в Ангарске под контроль МАГАТЭ // ИТАР-ТАСС. — 2006. — 31 окт.

Глава 9. ГЛОБАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ЯДЕРНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ

Роуз Геттемюллер

Интерес к ядерной энергетике с новой силой овладел международным сообществом в 2006 г. Наиболее часто в этой связи упоминается проблема глобального потепления, которую напрямую связывают с воздействием на атмосферу образующихся в результате сжигания углеводородов выбросов промышленных предприятий и автомобилей. Более того, и у Соединенных Штатов, и у России есть собственные причины расширять использование ядерной энергии. Причины эти обусловлены определенными экономическими и энергетическими факторами, а также окружающей средой. Таким образом, две крупнейшие ядерные державы, связанные Договором о нераспространении ядерного оружия, которые уже сегодня в значительной степени зависят от ядерной энергии, с энтузиазмом восприняли идею более широкого ее применения в ближайшем и отдаленном будущем.

Однако в соответствии с Договором о нераспространении этим странам отводится особая роль: США и Россия несут отдельную ответственность за то, чтобы расширенное использование атомной энергии не повлекло за собой нарушения режима нераспространения. ДНЯО накладывает на обе страны обязательства по уменьшению и постепенному уничтожению ядерного оружия. В результате именно этим двум государствам отводится ведущая роль в сохранении и укреплении режима нераспространения. Если Америка и Россия будут пренебрегать проблемами, связанными с ядерным распространением, в своем стремлении расширить использование ядерной энергии, то такие страны, как Иран или Северная Корея могут почувствовать себя вправе заниматься производством ядерного оружия под видом мирной ядерной программы.

До сих пор казалось, что обе державы знают о существовании этой проблемы, но не сосредоточены на ней в полной мере. Ниже

рассматривается, каким образом сложилась подобная ситуация, а также предлагаются некоторые соображения относительно того, как две бывшие супердержавы времен «холодной войны» могут способствовать тому, чтобы политика нераспространения стала неотъемлемой частью новых инициатив по более широкому применению ядерной энергии.

Глобальное партнерство по ядерной энергетике — инициатива администрации Буша

Администрация Буша приступила к реализации новой программы — Глобального партнерства по ядерной энергетике, которая была призвана радикально изменить подход Соединенных Штатов к мирному атому. После аварии в 1979 г. на АЭС «Три-Майл Айленд» (Three-Mile Island) США старались как можно меньше применять атомную энергию. Хотя около 20% электроэнергии в стране вырабатывается на атомных электростанциях, со времени инцидента на «Три-Майл Айленд» не было выдано ни одного разрешения на строительство АЭС.

Более того, с 1970-х годов Соединенные Штаты не занимались переработкой облученного топлива на промышленном уровне с целью выделения плутония. Полученный таким образом плутоний может быть использован для производства ядерного оружия, поэтому США отказались от подобного способа переработки топлива в надежде, что и другие страны пойдут по тому же пути «нераспространения».

В результате Соединенные Штаты более 25 лет избегали развития «плутониевой экономики», т. е. применения каких-либо технологий или процессов, позволяющих получать плутоний либо предусматривающих его использование. На протяжении всего этого времени придерживаться принятого решения Америке помогало и то обстоятельство, что использование плутония для производства электроэнергии было неэкономичным. Предпочтительным топливным материалом для атомных электростанций был природный уран, который имелся в сравнительном изобилии и стоил относительно недорого.

Поскольку ядерное топливо не подвергалось переработке, в Соединенных Штатах накопилось большое количество отработанного топлива, для которого планировалось создать геологическое хранилище в толще горы Юкка (штат Невада). Однако

данный проект вызвал серьезные сомнения с научной точки зрения, что повлекло за собой достаточно сильные возражения против него в самом штате Невада, которые были высказаны Г. Рейдом, сенатором от этого штата. В январе 2007 г. Рейд возглавил демократическое большинство в Сенате США, заняв, таким образом, пост, который дает прекрасную возможность влиять на решение данного вопроса ¹.

Программа «Глобальное партнерство по ядерной энергетике» была призвана помочь Соединенным Штатам решить проблему хранения и ликвидации ядерных отходов, а также обеспечить широкое применение мирного атома, чтобы удовлетворить растущий спрос на энергию. Как сказал министр энергетики США С. Бодман, представляя эту программу, «ГПЯЭ дает нам надежду на практически неограниченное производство энергии для развивающихся экономик во всем мире, при этом без какого-либо ущерба для окружающей среды, и в то же время уменьшает угрозу распространения ядерного оружия. Если нам удастся воплотить ГПЯЭ в реальность, мы сможем сделать мир лучше, чище и безопаснее для жизни»².

Произнесенное Бодманом «если» очень важно, поскольку новая программа достаточно сложная и многоуровневая. В первоначальном варианте она включала в себя семь элементов: создание в США нового поколения ядерных установок; разработку и развертывание новых технологий рециклирования отработанного ядерного топлива ³; проектирование новых реакторов, способных сжигать ядерное топливо, получаемое в процессе переработки; поиск эффективных решений проблемы утилизации отработанного топлива в США; разработку малогабаритных реакторов для развивающихся стран; совершенствование мер безопасности с целью укрепления режима нераспространения в условиях более широкого использования ядерной энергии; создание международной программы по предоставлению услуг ядерного топливного цикла.

Если бы Соединенные Штаты могли справиться со всеми поставленными задачами, то действительно наступил бы золотой век ядерной энергетике, описанный Бодманом. Однако существуют очень серьезные опасения в отношении политики нераспространения. На протяжении почти трех десятилетий запрет на переработку ядерного топлива был для США символом приверженности режиму ядерного нераспространения. На одном из первых брифингов по поводу программы ГПЯЭ директор Совета по защите природных ресурсов Т. Кохран выразил общее бе-

спокойствие сторонников нераспространения, заявив, что использование технологии переработки топлива так или иначе будет «способствовать распространению ядерного оружия»⁴.

Американские чиновники попытались рассеять возникшие опасения, подчеркнув, что метод «Urex+», предлагаемый Соединенными Штатами, не предусматривает выделение плутония в отличие от применявшегося ранее метода «Plugh». Дело в том, что технология «Plugh» разрабатывалась в рамках программы вооружения и имела целью максимизацию производства плутония для создания ядерных зарядов. Министерство энергетики стремится подчеркнуть это отличие, называя «Urex+» не просто технологией «переработки топлива», а технологией «рециклирования»: ее цель состоит в том, чтобы вырабатывать материалы, которые могут быть вновь использованы в процессе производства ядра.

Опасения, не является ли ГПЯЭ отступлением от прежних жестких стандартов американской политики нераспространения, весьма существенны. Утихнуть они могут только в том случае, если при внедрении технологий и процессов в рамках этой программы правительство США будет непрерывно следить за соблюдением режима нераспространения. В прежнем варианте программы две из четырех основных целей, которые она ставила, подчеркивали важность нераспространения. Первая призывала «к переработке ядерного топлива с использованием новых технологий, которые обеспечивают соблюдение режима нераспространения, производя при этом большее количество энергии и сокращая объем отходов». Вторая задача состояла в том, чтобы стремиться к «использованию новейших технологий, которые снижают риск распространения ядерного оружия по всему миру»⁵. Если бы эти стратегические цели удалось реализовать, ГПЯЭ могла бы укрепить режим нераспространения, делая возможным его соблюдение в эпоху глобального распространения атомной энергетики.

Еще раз повторим, что все эти «если» чрезвычайно важны. С самых первых дней реализации ГПЯЭ у парламентариев возникло множество вопросов относительно самой программы и ее бюджета. Администрация Буша изначально запросила 250 млн долл. на первый год реализации программы, однако Палата представителей, которая в то время находилась под контролем республиканцев, сократила сумму до 120 млн. В первую очередь Конгресс интересовал вопрос, насколько четко президентская администрация сформулировала цели программы.

В последние месяцы 2006 г. администрация Буша предприняла очередную попытку более четко определить, в чем именно состоит задача ГПЯЭ, подчеркнув прежде всего роль ядерной промышленности, которая помогает стимулировать работу над быстрыми реакторами и технологиями рециклирования. Но к вопросам нераспространения в связи с новой программой был проявлен незначительный интерес.

Однако именно этот аспект решающим образом определит, насколько серьезные проблемы для режима нераспространения создаст более широкое применение ядерной энергии. Сегодня Договор о нераспространении ядерного оружия и связанный с ним режим уже пострадали от двух попыток его нарушить, предпринятых Северной Кореей и Ираном. Обе страны стремятся к наращиванию ядерного потенциала под видом мирной ядерной программы: Северная Корея делает это совершенно открыто, а Иран заявляет о своей невинности.

Несмотря на столь негативную окружающую обстановку, идея «правильно использовать ядерную энергию», т. е. сосредоточиться на проблемах распространения атомной энергии в связи с применением определенных ядерных технологий, отошла на задний план. Если реализация ГПЯЭ не будет проводиться в духе нераспространения, то сам режим нераспространения не сможет противостоять водовороту событий, и это приведет к его краху.

«Путинская инициатива» в сфере ядерной энергетике

С начала 2006 г. президент Буш уже не одинок в реализации новых инициатив в области ядерной энергетике. Президент Путин предложил создать в России международный центр, чтобы обеспечить другим странам гарантированный доступ к ядерному топливу, включая услуги по его производству и обогащению. Россия также активно участвует в разработке международных проектов, связанных с предоставлением услуг по хранению и утилизации отработанного топлива.

Россия создает свой международный центр, руководствуясь деловыми соображениями, чтобы занять ведущие позиции среди стран, предлагающих гарантированный доступ к услугам ядерного топливного цикла на коммерческой основе. Первые шаги в этом направлении были предприняты, когда Россия попыталась заключить договор с Ираном о предоставлении такого рода услуг.

Хотя ее усилия пока не увенчались успехом, это позволило продолжить дипломатическое общение с Ираном в очень трудных обстоятельствах. США наряду с другими членами Совета Безопасности ООН и так называемой «евротройкой» (Францией, Германией и Великобританией) поддержали эти усилия. Более того, в российской инициативе в целом нашли отражение рекомендации, которые ранее прозвучали со стороны многосторонней комиссии Международного агентства по атомной энергии, а также со стороны его генерального директора М. эль-Барадея.

Идея предоставления услуг ядерного топливного цикла совпадает с крупномасштабной инициативой России, направленной на создание и развитие коммерческой основы для российской атомной промышленности. В конце 2006 г. российские ядерные предприятия, многим из которых длительное время было запрещено выходить на коммерческий рынок в качестве полноправных участников (из-за их тесной связи с военно-промышленным комплексом), стали доступны для внешних инвесторов. Российский бизнес, а также иностранные предприниматели были приглашены участвовать в «коммерциализации» российской атомной энергетики на правах миноритарных акционеров.

Таким образом, своей инициативой Россия привлекла внимание к одной из ключевых проблем режима нераспространения: как можно обеспечить такие условия, при которых страны, имея гарантированный доступ к атомной энергии, сами не стремились бы овладеть технологиями полного ядерного топливного цикла? Однако скорее всего столь пристальное внимание ослабевает под влиянием тех крупных проблем, с которыми может столкнуться российская атомная промышленность по мере того, как все в большей мере будет функционировать на коммерческой основе. Большая часть российского ядерного комплекса в течение десятилетий находилась преимущественно под государственным управлением и проявляла незначительное внимание к требованиям рынка.

Проблемы режима нераспространения вряд ли окажутся в центре внимания, если только в ближайшей перспективе российское правительство не станет на этом настаивать. В долгосрочной перспективе соблюдение режима нераспространения должно превратиться в ключевой аспект любой успешной коммерческой стратегии в области атомной энергетики, так же как после Чернобыльской катастрофы 1986 г. основной задачей российской промышленности стала ядерная безопасность. Предлагает ли

Россия услуги ядерного топливного цикла или строит ядерные реакторы, важнейшим коммерческим аргументом в любом случае должны быть *одновременно* и ядерная безопасность, и соблюдение режима нераспространения. Если страна в равной мере может предложить и первое, и второе, то ее ядерные технологии должны пользоваться на рынке очевидным преимуществом.

Сказанное относится не только к российским усилиям в плане более широкого использования атомной энергии. Стремление сделать нераспространение ключом к успеху на рынке ядерной энергии должно быть одинаково характерно и для США, и для Франции, и для Японии, а также для любого участника конкуренции. «Они выступают пособниками нелегальных программ по созданию ядерного оружия» — эти слова должны стать таким же чудовищным обвинением, как и фраза «Они строят опасные ядерные сооружения».

Потенциал российско-американского сотрудничества

По мере того как продолжалась дальнейшая реализация программы ГПЯЭ, Америка проявила заинтересованность в сотрудничестве с Россией, поскольку российские реакторы на быстрых нейтронах и технологии переработки ядерных отходов занимают одно из ведущих мест в мире. Такое сотрудничество рассматривалось как возможность ускорить реализацию программы глобального партнерства. В противном случае Министерство энергетики США оказывалось перед серьезной проблемой. После аварии на «Три-Майл Айленд» американский ядерно-энергетический комплекс пережил глубокую депрессию, результатом которой стала значительная нехватка инвестиций в новые реакторные технологии и новые виды топлива, а также в переработку ядерных отходов. Между тем Россия, несмотря на большие экономические трудности в последние 15 лет, сумела продолжить работу над этими технологиями.

Именно поэтому сторонники ГПЯЭ в правительстве США с самого начала говорили, что для успешной реализации этой инициативы необходимо сотрудничество с Россией. Российские эксперты, в свою очередь, отмечали общее в предложениях, выдвинутых обеими странами, и обсуждали пути их сближения.

Нет сомнений, что в стремлении осуществить задуманное обе ядерные державы многое объединяет. Один пример, уже приве-

денный выше, — это взаимная заинтересованность в создании и развитии реакторов на быстрых нейтронах и технологий рециклирования, чтобы получить дополнительные возможности использования ядерных отходов. Сотрудничество было бы вполне достижимо, если бы не одно обстоятельство: для Соединенных Штатов возможность совместной деятельности с Россией в области атомной энергетики вот уже более десяти лет напрямую связана с проблемой ядерного сотрудничества России с Ираном. Вашингтон опасается, что Москва занимает в отношении Ирана мягкую позицию, не желая признать необходимость жестких мер, предложенных Советом Безопасности ООН, чтобы остановить Иран в его стремлении обладать ядерным оружием. Напротив, с точки зрения России, Соединенные Штаты одержимы идеей любой ценой наказать Иран, не вполне представляя себе последствия подобных шагов. Россия, похоже, больше всего обеспокоена тем, что США способны быстро начать военные действия, не заботясь о том, как это может повлиять на стабильность в регионе.

Возможно ли сотрудничество по вопросу нераспространения? Прецедент Ирана

Такие взаимные разногласия вряд ли могут служить хорошей предпосылкой для сотрудничества, тем более для реализации совместных проектов в высокотехнологичных, чувствительных областях, что подразумевает тесные рабочие связи. Но тут возникает парадокс: опыт разработки совместной стратегии в области ядерной энергии в достаточно трудных политических обстоятельствах уже был. В ближайшее время первоочередной задачей должны стать дальнейшие переговоры по «Соглашению 123» (ст. 123 Закона об атомной энергетике США), которые предполагают расширение сотрудничества между Соединенными Штатами и Россией в области ядерных технологий. Это соглашение необходимо для того, чтобы развивать технологическое сотрудничество в рамках ГПЯЭ и облегчить процедуру взаимодействия при создании международных центров по предоставлению услуг ядерного топливного цикла. В частности, для хранения отработанного топлива американского происхождения на российской территории (одна из услуг, которую будет предоставлять упомянутый международный центр) необходимо заключить «Соглашение 123».

Таким образом, продолжение переговоров является свидетельством того, что Россия и Соединенные Штаты готовы к серьезному сотрудничеству в сфере ядерной энергетики. Причиной для поисков путей к сотрудничеству всегда служит взаимная заинтересованность, и это тем вернее, чем труднее времена для двусторонних отношений. Если исходить из того, что и Россия, и США заинтересованы в развитии ядерной энергетики, их сотрудничество (которое включило бы в себя как программу «Глобальное партнерство по ядерной энергетике», так и российскую программу по созданию международных топливных центров) могло бы оказать положительное влияние на взаимоотношения обеих стран в целом.

Между тем ключевым остается вопрос, смогут ли две главные ядерные державы уделять основное внимание проблеме нераспространения. Важным прецедентом могла бы стать попытка достигнуть эффективных договоренностей с Ираном по его ядерной программе. До сих пор Иран утверждал, что программа обогащения ядерных материалов — единственный для него способ реализовать свое право на «мирный атом». Но поскольку грань между обогащением и военными ядерными программами очень тонка, международное сообщество практически уверено, что подобные заявления Ирана — лишь прикрытие для начала работы по созданию ядерного оружия.

В мае 2006 г. «евротройка» предприняла усилия, чтобы разработать ряд привлекательных для иранской стороны предложений, пытаясь заставить Иран отказаться от его ядерных программ раз и навсегда⁶. Хотя эта инициатива, безусловно, важна, гораздо эффективнее было бы объединить усилия России и Соединенных Штатов и предложить Ирану участвовать в разработке новых ядерных технологий в рамках режима нераспространения. Реакция Ирана позволила бы дополнительно прояснить ситуацию (предполагается, что он отвергнет такое предложение), и тогда Америка и Россия могли бы действовать сообща, вместо того чтобы вести дипломатический процесс в противоположных направлениях.

В таких обстоятельствах Россию и США побуждают к сотрудничеству не только их взаимная заинтересованность в расширенном использовании ядерной энергии, но и более важная стратегическая цель: убедить Иран не превращаться в ядерную державу. Ведь эти два аспекта взаимосвязаны: если Иран продолжит настаивать, что единственный доступный ему способ реализовать свое право на «мирный атом» — дальнейшее развер-

тывание программы обогащения, это исключает возможность более широкого использования ядерной энергии в условиях режима нераспространения. Если другие страны последуют примеру Ирана, то овладение ядерными технологиями откроет путь к разработке ядерного оружия во всем мире, что, в свою очередь, означало бы конец ДНЯО и, как следствие, самого режима нераспространения. И Соединенные Штаты, и Россия, несмотря на их нынешние разногласия, должны согласиться в том, что такой исход стал бы катастрофой для всего международного сообщества.

Именно поэтому Вашингтон и Москва должны вместе работать над тем, чтобы изменить вектор переговоров по ядерной энергетике и переключиться с проблемы обогащения на другие аспекты ядерного топливного цикла. Действительно, обогащение урана сегодня отнюдь не передовая технология. Если такая страна, как Иран, намерена заявить всему миру о своих технологических достижениях, а также отстаивать право на использование атомной энергии, было бы лучше, если бы она участвовала в интересных программах, направленных на создание и развитие новых видов топлива и новых реакторов, а не оставалась по-прежнему одержимой идеей овладеть технологией 60-летней давности.

Россия и Соединенные Штаты могут разными способами донести эту мысль до сведения Ирана. Очевидно, что Россия уже начала это делать, предлагая Ирану взять на себя определенную роль в деятельности Международного центра по предоставлению услуг ядерного топливного цикла. Эта роль могла бы расширяться путем создания отдельных совместных технологических проектов под эгидой Центра. Иран особенно могли бы заинтересовать проекты, связанные с разработкой новых способов хранения и утилизации ядерных отходов. Если будет достигнуто беспрекословное соблюдение режима нераспространения, то даже определенные технологии рециклирования не следует исключать из совместных проектов такого рода.

США и Россия могут также рассмотреть вариант привлечения Ирана к более крупным многосторонним проектам, которые касаются разработки новых ядерных реакторов. Соединенные Штаты выступили инициатором международного проекта «Generation-IV» («Gen-IV»), а Россия — международного проекта ИНПРО, но эти программы стали в какой-то мере сближаться после того, как Россия присоединилась к «Gen-IV». Разнообразие возможных типов реакторов и видов топлива должно

обеспечить иранским ученым широкие возможности для участия в исследованиях, связанных с самыми передовыми технологиями.

Конечно, такое широкомасштабное сотрудничество в области ядерных технологий возможно только в том случае, если Иран согласится отказаться от попыток обогащения урана и даст ответ на другие чрезвычайно важные вопросы относительно его ядерной программы, поставленные МАГАТЭ. Если он захочет это сделать, международное сообщество должно быстро отреагировать и принять его в новые технологические проекты. Россия, чей проект по созданию Международного ядерного центра уже находится в стадии разработки, могла бы оказаться в достаточно выгодном положении, чтобы действовать быстро, особенно учитывая ее давние отношения с Ираном в ядерной сфере.

Широкое применение ядерной энергии — это новое, чрезвычайно интересное направление энергетической политики. Стремление США осуществить программу ГПЯЭ представляет собой решительный отход от практики прошлого, но это во многих отношениях позитивное изменение. Тем самым становится очевидно, что администрация Буша отдает себе отчет в существовании серьезной экологической проблемы — глобального потепления, которая вызвана чрезмерным использованием ископаемого топлива. Россия, со своей стороны, по-новому подошла к проблеме обеспечения гарантированного доступа к услугам ядерного топливного цикла во всем мире и стала ведущим игроком в этой области.

И то, и другое — подходящие роли для двух крупнейших ядерных держав. Но теперь обе страны должны сделать все возможное, чтобы обеспечить жизнеспособность и прочность режима нераспространения в условиях, когда внимание международного сообщества с новой силой сосредоточилось на атомной энергии. Безопасность и нераспространение должны быть в равной степени важны при увеличении производства ядерной энергии в будущем.

Примечания

¹ Тот факт, что сенатор Рейд занял новый, достаточно влиятельный пост в Конгрессе, ставит вопрос, будет ли Демократическая партия и в дальнейшем придерживаться традиционно жесткой антиядерной позиции в отношении ГПЯЭ. Интересно, что сенатор Рейд, поскольку он родом из Невады и обеспокоен проблемой ядерных отходов и горы Юкка, в результате вполне может с большей открытостью отнестись к целям

и задачам ГПЯЭ, чем это принято в среде демократов. См., например: Democrats' Win Could Add New Hurdles for GNEP // *Platts Nuclear Fuel*. — 2006. — Vol. 31. — № 25. — Dec. 4.

² См.: Department of Energy Announces New Nuclear Initiative // DOE News Release. — 2006. — Feb. 6 (<http://www.gnep.energy.gov>, доступ 6 мая 2006).

³ Процесс рециклирования не предполагает выделения плутония.

⁴ *Hiruo E., Horner D.* DOE might need months to develop GNEP program plan // *Nuclear Fuels*. — 2006. — Feb. 27.

⁵ Department of Energy Announces New Nuclear Initiative.

⁶ Более подробно об инициативе «евротройки» см.: *Bilefski D.* EU plans 2nd package of incentives to Iran // *Intern. Herald Tribune*. — 2006. — May 16.

Заключение

Алексей Арбатов

Оба ядерных кризиса — северокорейский и иранский — пока еще очень далеки от завершения и разрешения. Под таковыми обычно понимают возвращение КНДР в Договор о нераспространении ядерного оружия ДНЯО под гарантии МАГАТЭ и ликвидацию ее военной ядерной программы, материалов и боеприпасов, а также строго контролируемое ограничение ядерных технологий двойного назначения Ирана.

Но и имеющийся опыт программ двух стран и перипетий политической борьбы вокруг них дает богатый материал для извлечения уроков на будущее и выработки рекомендаций по укреплению режима и системы нераспространения ядерного оружия в мире. Достаточно детально эти уроки и рекомендации представлены в конце каждой главы. Здесь отметим лишь самые важные из них. К первой категории относятся общие политические уроки. Ко второй — пять направлений непосредственного укрепления ДНЯО, его норм и механизмов. К третьей — параллельные ДНЯО относительно новые концепции и средства как принуждения к нераспространению, так экономического и научно-технического вознаграждения лояльных, законопослушных государств.

Общеполитические уроки

Из общих выводов, относящихся к внешней политике великих держав и международным отношениям в целом, первый состоит в том, что не следует смешивать политику смены того или иного режима и курс противодействия ядерному распространению. Невозможно, конечно, отрицать, что природа политического режима той или иной «пороговой» страны может ослаблять или, наоборот, усугублять опасность ядерного распространения. Точно так же отношения великих держав различны с разными «пороговыми» государствами, и надеяться здесь на абсолютную беспристрастность было бы наивно. Речь идет о другом: ставить оценку характера данного режима и политические отношения

с ним выше интересов нераспространения — недальновидно и в долгосрочном плане контрпродуктивно. Режимы меняются, изменяются отношения с ними великих держав, даже сами великие державы и их интересы подвержены трансформации. А ядерные программы, технологии и амбиции стран, как правило, остаются, и то, что казалось безопасным прежде, может стать угрозой в будущем. Такую ошибку совершили в свое время США в отношении ядерных программ шахского Ирана, Пакистана, Ирака (во время войны того с Ираном), а теперь, возможно, повторяют в отношении Индии. Аналогичный просчет СССР допустил в прошлом применительно к Китаю и КНДР, а сейчас, может быть, вновь делает в отношении Ирана¹.

Кроме того, предвзятый подход в области распространения мешает выработке единой линии великих держав, поскольку союзники и партнеры у них зачастую разные и периодически меняются местами. Это, в свою очередь, ослабляет роль и возможности Совета Безопасности ООН, который только и уполномочен в рамках международного права использовать меры принуждения для поддержания режима нераспространения ЯО. Пассивность Совета Безопасности либо провоцирует «пороговые» страны на нарушения ДНЯО, либо подталкивает великие державы к односторонним акциям вне международно-правового поля.

Второй урок заключается в том, что внешняя угроза выживанию режима может усиливать его тягу к ядерному оружию как к последнему средству самосохранения. Политику нераспространения следует строить на противоположном принципе: угроза выживанию режима должна ассоциироваться именно со стремлением к обретению ЯО, а не наоборот, когда обретение ядерного оружия может выглядеть как абсолютная гарантия от такой угрозы. При этом, как показал опыт Северной Кореи, недальновидно преуменьшать потенциал создания ядерного оружия даже очень бедными и экономически слаборазвитыми странами при наличии у них политической воли и способности мобилизовать ресурсы. В то же время нельзя такой потенциал драматизировать, как в случае с иранской программой. Наилучшей основой для оценки является международный экспертный анализ (со стороны МАГАТЭ или специально созданной комиссии), не отягощенный привходящими национальными политическими мотивами.

В-третьих, не стоит преувеличивать возможность утверждения режима нераспространения путем экономического и воен-

но-политического давления извне. Приоритет должен отдаваться дипломатии с опорой на МАГАТЭ. Проявление умеренности и уступок со стороны «пороговых» стран (КНДР с середины 2000 до середины 2002 г., Иран в конце 2001 — середине 2002 г.) должны всячески поощряться экономическими и политическими стимулами, а на ужесточение их политики следует отвечать усилением давления. В частности, нарушения ДНЯО (или необоснованная угроза выхода из него), нарушения соглашений о гарантиях МАГАТЭ или противодействие его деятельности должны на ранней стадии повлечь за собой гораздо больший политический и экономический ущерб, чем выгоды от такой линии. Символические санкции малоэффективны, гораздо важнее единство позиций великих держав. Действенные, наносящие серьезный ущерб санкции зачастую имеют эффект «бумеранга» и причиняют урон многим странам, их допустимо применять только как последнее предупреждение при наличии готовности вслед за этим употребить военную силу.

Четвертое. Вполне понятно, что помимо нераспространения ОМУ у государств, в том числе у великих держав, есть много других внешних политических, экономических и военных интересов. Однако не должно быть существующего сейчас контраста, при котором нераспространение и борьба с международным терроризмом на официальном уровне провозглашается высшим приоритетом безопасности, а практическая внешняя и военная политика, экономическая деятельность ведущих держав ставит во главу угла совершенно иные геополитические и коммерческие интересы. Еще хуже, когда другие интересы прикрываются лозунгами нераспространения, что глубоко дискредитирует саму идею и подрывает взаимодействие членов ДНЯО (как военная акция в Ираке в 2003 г.). В принципе, насколько высока будет реальная приоритетность нераспространения в практической политике держав, настолько эффективной эта политика и будет.

Пятое. С названными факторами тесно связана возможность достижения единства государств, в первую очередь великих держав, по конкретным вопросам и субъектам данной проблематики. Это тем более важно, что «пороговые» страны все более тесно координируют свою политику и активно играют на противоречиях ведущих государств. Единство великих держав, в свою очередь, предопределяет роль и эффективность Совета Безопасности ООН как единственного легитимного международного института, уполномоченного применять меры принуждения в сфере ядерного нераспространения и контрраспространения.

Упрочение ДНЯО

Что касается непосредственно укрепления ДНЯО и его норм и механизмов, то ядерные истории Северной Кореи и Ирана позволяют выделить пять главных направлений деятельности. Первое связано с *повышением эффективности гарантий* МАГАТЭ, что требует нескольких крупных шагов:

- В краткосрочном плане (два-три года) главной задачей, несомненно, является обеспечение повсеместного выявления Агентством *незаявленной* ядерной деятельности государств. В этих целях необходимо добиться присоединения к Дополнительному протоколу о гарантиях 1997 г. всех государств, прежде всего ведущих какую-либо ядерную деятельность. Нынешнюю ситуацию, при которой почти за десять лет существования протокола только 78 государств согласились соблюдать его, нельзя признать удовлетворительной. Дополнительный протокол должен стать универсальным стандартом для проверки обязательств государств в области ядерного нераспространения. Поскольку усилия МАГАТЭ в этом отношении пока не приводят к желательным результатам, следовало бы рассмотреть вопрос о привлечении к разрешению данной проблемы, непосредственно касающейся поддержания международного мира и безопасности, такого полномочного органа, как Совет Безопасности ООН. Необходимо обеспечить скрупулезный режим проверок на ранних стадиях становления национальных программ развития «мирного атома». Отказ какого-либо государства от Дополнительного протокола должен рассматриваться с точки зрения «презумпции вины» и считаться достаточным основанием для применения к нему санкций.
- Чтобы стимулировать процесс, ядерные державы — члены ДНЯО обязаны показать пример и присоединиться к Дополнительному протоколу, причем не только в части их международного сотрудничества, но в объеме всей их мирной ядерной деятельности включая звенья ЯТЦ (обогащение урана и сепарацию плутония). Это помимо всего прочего укрепит предпосылки для заключения ДЗПРМ.
- Группа ядерных поставщиков должна принять общее правило, согласно которому присоединение к Дополнительному протоколу стало бы неременным условием получения экспортных поставок ядерных материалов, оборудования и технологий.

- МАГАТЭ следует активизировать работу по внедрению в практику государств, присоединившихся к Дополнительному протоколу, так называемых интегрированных гарантий, которые позволяют повысить эффективность и в то же время обеспечить большую рентабельность и экономичность гарантий.
- Необходимо существенное укрепление научно-технической и, соответственно, финансовой базы гарантийной деятельности Агентства². Ему необходимо иметь современную базу для анализа проб, а также условия для научно-исследовательских работ в области гарантий, которая сейчас отсутствует. Пора придать Агентству собственные независимые возможности для космического мониторинга ядерной деятельности государств (например, по контракту с существующими национальными и международными космическими агентствами) и, во всяком случае, для самостоятельного анализа получаемой от государств космической информации.

Второе направление укрепления норм и механизмов ДНЯО лежит в русле *совершенствования системы экспортного контроля*. Северокорейский и особенно иранский опыт приобретения ядерных технологий и материалов не только в Пакистане, но и в ряде европейских государств в обход норм экспортного контроля наглядно демонстрирует важность совместных мер со стороны ядерных поставщиков в этой сфере. Здесь подразумеваются следующие основные меры также краткосрочного характера:

- Более интенсивная гармонизация национальных систем экспортного контроля, интеграция Китая, Индии и Пакистана в этот процесс, внедрение положения «Руководящих принципов» ГЯП (2004 г.) о «всеобъемлющем» контроле (catch-all) в национальные законодательства всех участвующих в мировом ядерном сотрудничестве государств.
- Создание в рамках ГЯП многостороннего механизма обмена информацией о конечных пользователях и конечном использовании экспортируемой продукции, разработка более углубленной методики распознавания ненадежных импортеров. Особый акцент требуется впредь делать на сфере брокерства как на приоритетном направлении совершенствования системы экспортного контроля.
- Более тесное взаимодействие государственных ведомств, отвечающих за экспортный контроль, особенно таможен и разведывательных органов разных стран.

- Многосторонним режимам следует интенсифицировать усилия по втягиванию в орбиту устанавливаемых правил основных стран-аутсайдеров, производящих и экспортирующих чувствительную продукцию.
- Следует более эффективно использовать уже принятые международные документы, в частности резолюцию № 1540. Содержание резолюции явно выходит за рамки задач предотвращения попадания ОМУ в руки негосударственных субъектов. Вместе с тем существует слишком большой разрыв в уровнях развития режимов пограничного и экспортного контроля различных государств. Важно не только совершенствовать соответствующую национальную правовую базу, но и сформировать эффективные механизмы ее выполнения. Для этого следует изменить статус Комитета 1540, придав ему контрольные полномочия.
- Пора начать работу над новым универсальным документом (например, в виде Конвенции по экспортному контролю ядерных материалов и технологий), который более четко определил бы критерии составления и периодического обновления списков запрещенных к экспорту технологий, систему обязательств государств в этой области и обязательной отчетности экспортеров и импортеров о поставках ядерных материалов и технологий, методы контроля и проверки таких данных, процедуры рассмотрения выявленных нарушений и принятия санкций вплоть до передачи вопроса в Совет Безопасности ООН. Это тем более целесообразно, что Дополнительный протокол МАГАТЭ 1997 г. уже поставил задачу проверки экспорта-импорта мирового торгового оборота ядерных материалов.

Третье русло укрепления режима ДНЯО в ближайшие годы предполагает *жесткую формализацию и повышение политической значимости процедуры выхода из Договора*. Совершенствование гарантий МАГАТЭ и универсализация Дополнительного протокола 1997 г. должны надежно предотвратить тайное нарушения ДНЯО и снять вопрос выхода из Договора для сокрытия прошлых нарушений. Анализ исторического опыта корейского и иранского вопросов позволяет сформулировать следующие дополнительные предложения:

- 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 конферен-

ции стран — участниц ДНЯО для рассмотрения мотивировки выхода из Договора; (3) в случае признания несоответствия этой мотивировки ст. X.1 или невозможности решить проблему без выхода из Договора — незамедлительной передачи вопроса на рассмотрение Совета Безопасности ООН в рамках главы VII ст. 41 Устава ООН.

- Противодействие проверкам МАГАТЭ, необоснованность мотивировки выхода и несоблюдение сроков уведомления о выходе должны сразу становиться предметом решения Совета Безопасности 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 Совета Безопасности ООН о санкциях в контексте главы VII ст. 41 Устава ООН вплоть до применения военной силы по ст. 42.
- В свою очередь, 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.

Четвертое направление упрочения ДНЯО предполагает введение в силу и заключение *ряда дополнительных многосторонних договоров*, призванных стать мощными «подпорками» ДНЯО и дополнительными барьерами против его нарушения или выхода из него. Прежде всего, опять-таки в краткосрочной перспективе речь идет о двух из них:

- Ратификация Соединенными Штатами и КНР Договора по всеобъемлющему запрещению ядерных испытаний 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 воору-

жений тех государств, которые его уже создали. Тем самым также была бы поставлена серьезная преграда для создания ЯО остальными явными и тайными «пороговыми» странами. Это тем более реально, что вся инфраструктура контроля ДВЗЯИ уже развернута.

- Скорейшее заключение первого «узкого» Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов (в первую очередь оружейного урана) в военных целях и поэтапное расширение его охвата (на плутоний, накопленные запасы ОЯМ) с соответствующими механизмами контроля для ядерных и неядерных членов ДНЯО, подключение к нему «неприсоединившейся тройки» (Израиля, Индии, Пакистана). Дополнительно к ДВЗЯИ это было бы еще одним крепёжным звеном между «вертикальным» и «горизонтальным» ядерным разоружением. Ратификация всеми членами ДНЯО включая США и Россию Дополнительного протокола 1997 г., распространение его действия на всю мирную ядерную инфраструктуру ядерных держав, на все предприятия по обогащению урана и сепарации плутония.

Само собой разумеется, что такие меры реализуемы лишь в условиях единства великих держав и членов Совета Безопасности ООН, а это возможно только в том случае, если они на деле возведут ядерное нераспространение в статус высшего приоритета своей стратегии международной безопасности. Поскольку предложенные выше меры подразумевают еще более жесткий режим нераспространения для неядерных стран, сильная морально-политическая позиция великих держав предполагает в качестве неременного условия их последовательное *продвижение в выполнении обязательств по ст. VI Договора о ядерном разоружении*. Это необходимо и потому, что гораздо более углубленные формы взаимодействия великих держав, которых требует борьба с новыми угрозами и вызовами, немыслима при сохранении в неизменной форме их сложившейся в годы «холодной войны» системы военно-политических отношений, основанной на взаимном ядерном сдерживании. Это составляет пятое направление укрепления ДНЯО. Конкретно необходимы следующие первоочередные шаги:

- В краткосрочном плане — концептуальное снижение приоритетности опоры на ядерное оружие в стратегии обеспечения национальной безопасности США, России, Великобритании, Франции и Китая, зафиксированное в их основных доктринальных документах и программах. Главная мера — принятие

пятью ядерными державами без всяких оговорок обязательства о неприменении ЯО первыми против любого государства, являющегося членом ДНЯО.

- Согласование между США и Россией в ближайшее время дополнительных процедур и правил засчета боезарядов в процессе выполнения Договора о стратегических наступательных потенциалах (СНП) 2002 г., графика сокращения вооружений и адаптированных систем контроля и мер доверия. Продление срока действия важнейших систем контроля и мер доверия Договора СНВ-1 по крайней мере до 2012 г. Подготовка и начало переговоров по Договору СНП-2 с целью сокращения стратегических ядерных вооружений в период до 2017 г. до уровня примерно 1000—1200 боезарядов, а также согласованного контролируемого понижения уровней их боеготовности различными техническими и оперативными методами.
- Начало переговоров США и России об ограничении и сокращении тактического ядерного оружия, направленных в первую очередь на неразмещение их в Центральной и Восточной Европе, последующее складирование оружия только в централизованных хранилищах на национальных территориях.
- Расширение задач и технологии совместного реагирования на ракетные угрозы. В краткосрочном плане размораживание с этой целью Московского центра обмена данными о пусках ракет и ракет-носителей и в среднесрочной перспективе (5—8 лет) расширение его функций на другие звенья системы предупреждения о ракетных пусках и информационного обеспечения.
- Активизация диалога по созданию в долгосрочном разрезе (10—15 лет) совместной стратегической системы ПРО в соответствии с официальными обязательствами России и США от мая 2002 г.
- Начало переговоров между космическими державами о Кодексе деятельности в космическом пространстве (в среднесрочной перспективе), а затем (в долгосрочном плане) о договорах по предотвращению гонки космических вооружений.
- Организация консультаций по многостороннему ядерному диалогу с целью включения Великобритании, Франции и Китая в систему ограничений СЯС, принятия ряда мер контроля и доверия.

Параллельные меры принуждения и вознаграждения

Укреплению международных инструментов принуждения к соблюдению правил нераспространения способствовали бы предлагаемые ниже на ближайшую перспективу шаги:

- В последнее время получила развитие практика подключения к разрешению конкретных кризисных ситуаций в сфере нераспространения многосторонних неформальных переговорных и иных механизмов (Дальневосточная «шестерка» и «семерка» по иранской проблеме, ИБОР, Глобальная инициатива по борьбе с актами ядерного терроризма и пр.). Отчеты о проделанной в таких форматах работе следует регулярно направлять в Совет Безопасности ООН. В случае достижения реальных договоренностей по северокорейской и иранской ядерным проблемам Совет Безопасности мог бы специальными резолюциями подтверждать эти договоренности. Или наоборот, в случае провала переговоров и возникновения угрозы международной безопасности принимать необходимые принудительные меры в соответствии с Уставом ООН³.
- Следует выработать процедуру оперативного информирования Совета Безопасности ООН государствами — участниками ИБОР о планах и мероприятиях, намечаемых по линии этой структуры. Есть потребность в углублении взаимодействия между Россией и другими государствами по линии ИБОР. Предотвращение незаконного оборота ОМУ, средств его доставки и связанных с ним материалов, в том числе путем досмотра грузов, не только допустимы, но и необходимы при условии соблюдения норм международного права.
- Совет Безопасности ООН требуется оснастить всеми необходимыми ресурсами, сделать его работу более оперативной и эффективной, в частности, через принятие заблаговременно резолюции Совета Безопасности о принципах применения силы (к их числу отнесены: оценка степени серьезности угрозы, определение цели предлагаемой военной меры, соразмерность военного курса действий нависшей угрозе).
- В данном контексте целесообразно задействование потенциала Военно-штабного комитета ООН. Он был бы полезен в налаживании оперативных контактов Совета Безопасности с такими международными структурами, как ИБОР и Глобальная инициатива по борьбе против актов ядерного терроризма.

В качестве инструмента материального поощрения лояльных государств — членов ДНЯО в первую очередь нужно отметить проекты предоставления гарантированного доступа к поставкам и услугам многосторонних центров ЯТЦ, рассчитанных на среднесрочную перспективу, а также вовлечение этих стран в долгосрочном плане в разработку безопасных мирных ядерных технологий и материалов следующего поколения. Следует отметить, что оба направления пока содержат больше вопросов, чем ответов, и здесь требуется серьезная проработка технических, экономических и правовых аспектов. В контексте настоящей книги приходится ограничиться лишь предложениями самого общего порядка:

- Было бы целесообразно создать по инициативе нового генерального секретаря ООН авторитетные международные комиссии по оценке проектов многосторонних центров ЯТЦ и программы создания ядерных энергетических технологий нового поколения, предполагая предоставление докладов руководству ООН и 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. Россия является единственной страной в мире, законодательство которой позволяет ввозить из-за рубежа на переработку и хранение ОЯТ.
- МАГАТЭ и участники ДНЯО должны прийти к пониманию необходимости отказа от строительства новых национальных обогатительных предприятий, особенно небольшой мощности. Страны, имеющие сегодня технологию обогащения, должны совместно действовать в адекватных формах в направлении интернационализации услуг ЯТЦ под эгидой МАГАТЭ. При этом действия должны быть направлены как на укрепление уже существующей системы ядерных услуг за счет заключения долгосрочных контрактов и их большей прозрачности, так и на предоставление гарантированных услуг ЯТЦ без всякой дискриминации.
- В области сотрудничества по Глобальному партнерству по ядерной энергетике важнейшая задача состоит в ускорении переговоров по Соглашению 123, призванному открыть путь широкому взаимодействию России и США включая создание Международного центра по обогащению урана и складирование американского ядерного топлива за рубежом.

- Международное сотрудничество по новым ядерным технологиям должно ставить во главу угла безопасность в плане ядерного распространения в такой же мере, как безопасность в смысле аварий и инцидентов. Обе эти цели должны превалировать над чисто коммерческими и технологическими интересами.
- Критическим испытанием возможности российско-американского сотрудничества в данной сфере являются их совместные усилия по вовлечению Ирана в проект МЦОУ, а затем и в ГПЯЭ в качестве альтернативы нынешней иранской программе ЯТЦ, использующей технологии полувекковой давности. Если последняя будет продолжаться, то многие другие страны тоже останутся вне ГПЯЭ.

В предложенном широком комплексе мер по укреплению ДНЯО, его норм и механизмов в кратко-, средне- и долгосрочном планах подразумевается необходимость серьезного пересмотра нынешней политики великих держав, государств — участников ДНЯО, прежде всего «пороговых» государств, равно как и ядерных стран-аутсайдеров. В известной мере то же относится к формальным и неформальным международным организациям — ООН, МАГАТЭ, ГЯП и др. Поэтому самый главный вопрос состоит в наличии или отсутствии политической воли и понимания проблем среди руководящих кругов и общественности ключевых стран мира. Если этот перелом произойдет — экономические, военные, технические и прочие вопросы будут со временем решены, несмотря на всю их сложность. Если нет — история даст еще один, возможно, катастрофический пример в подтверждение мудрого афоризма великого русского историка Василия Ключевского, взятого в качестве эпиграфа к настоящей книге.

Примечания

¹ Применительно к Индии полностью оправданы меры интеграции ее в режим нераспространения, но нельзя согласиться с американским решением широкого содействия ее ядерной программе, чтобы использовать Индию в качестве противовеса Китаю и исламскому миру. Что касается Ирана, то обоснованные предложения Совета Безопасности ООН об ограничении его программы ЯТЦ под полным контролем МАГАТЭ, к которым присоединяется и Россия, ослабляются российской позицией, ориентированной на отказ от санкций или на сведение их к чисто символическим мерам.

² Генеральный директор МАГАТЭ эль-Барадей ставит вопрос об удвоении гарантийного бюджета Агентства, который сейчас составляет около 130 млн долл.

³ *Рогов С., Есин В., Золотарев П.* Проблемы контроля над ядерными вооружениями в XXI веке: военные эксперты предлагают концепцию для Совбеза ООН и G8 // Независимое воен. обозрение. — 2006. — № 19.

Summary

The North Korean and Iranian nuclear programs and the flurry of diplomatic and political activity they have triggered have been at the center of world attention for many years now. These two international issues periodically reach crisis point and seem to compete for the role of principal troublemaker in regional and global security.

Both problems are at the center of the entire nuclear non-proliferation question and are in many ways crucial to the fate of the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT). Politically, the two issues are closely interlinked. Any solution to the North Korean nuclear problem would have an enormous impact on the world powers' approach to Iran and on Iran's own nuclear policy. The international community's concern over the Iranian nuclear program stems above all from fears that sooner or later Tehran will take the Korean road and will officially leave the NPT, pull out of its agreements with the International Atomic Energy Agency (IAEA) and create a nuclear weapon.

If Iran, following North Korea, were to obtain nuclear weapons, this would deal yet another blow — and perhaps a fatal one — to the NPT and to the nuclear non-proliferation regime in general, with all disastrous consequences that this would ensue. These consequences include increased likelihood of nuclear weapons being used in military conflict or without supreme national authorization, and further proliferation of nuclear weapons in Asia, Africa and Latin America, with the ultimate scenario of nuclear devices or nuclear material falling into the hands of international terrorists.

These dangers underscore the vital importance of settling these two issues through peaceful means. No wonder, then, that they have been high on the global diplomatic agenda at all levels as well as the subject of numerous conferences, symposiums, books, reports and articles.

The particular virtue of this collective monograph lies in its presentation of these two issues from various angles without concentrating directly on possible scenarios and future solutions; the lessons and conclusions from the history of the North Korean and Iranian nuclear programs are examined here in order to strengthen the NPT and reinforce its provisions and mechanisms. In other words, this volume addresses a number of key issues brought to light by the North Korean and Iranian experience vis-a-vis the functions of the nuclear non-proliferation regime, the great powers' policies in this area, and the role and activities of the international organizations. These are all key issues that must be resolved in order to strengthen the NPT and its provisions and mechanisms.

The chapters “North Korea — An Experiment in Proliferation,” by Georgiy Boulychyov and Alexandre Vorontsov, and “Iran’s Nuclear Program — An Unfinished Story,” by Anton Khlopkov, summarize the main stages and turning points in the development of North Korea’s and Iran’s nuclear programs and the political situations related to both, offering in the end some general conclusions that might be used in pursuing the imperative of maintaining other “threshold” countries within the NPT and the framework of the IAEA safeguards system. In “The IAEA System of Safeguards — Testing their Strength,” Roland Timerbayev analyzes the failures and achievements of the IAEA system of safeguards and looks at ways to make them more effective, both to avoid violations and to discourage other countries from following North Korea’s and Iran’s lead. In a chapter on the effectiveness of nuclear export controls, Elina Kirichenko examines the problems of export controls on nuclear materials and technology and the prospects for their improvement. “Withdrawal from the Treaty,” by Alexei Arbatov, looks at withdrawal from the NPT as the most likely road for further nuclear weapons proliferation and examines the creation of a mechanism to deter countries from following the North Korean model.

In “Nuclear Disarmament and Non-Proliferation,” Vladimir Dvorkin examines the links between disarmament, non-proliferation and the great powers’ fulfillment of their obligations under the NPT — and the way that each of these issues influences the others. “Counter-Proliferation and the Role of the UN Security Council,” by Alexandre Kalyadin, evaluates counter-proliferation concepts and instruments (above all the Proliferation Security Initiative), then examines the UN Security Council’s shortcomings in its responses to the Iranian and North Korean issues — and ends by proposing ways to increase the Security Council’s role and effectiveness. Anatoliy Dyakov, in a chapter on the nuclear fuel cycle, examines the issues arising from the fact that the cycle can be used within the NPT framework as a means for developing nuclear weapons, which is what provoked the crises over the North Korean and Iranian nuclear programs. The chapter assesses prospects for internationalizing stages in the nuclear fuel cycle as a means of strengthening the non-proliferation regime. Finally, in a chapter on global cooperation in nuclear energy, Rose Gottemoeller analyzes the outlook for international cooperation in developing new nuclear technologies that reduce the risk of diversion for military purposes. The volume’s conclusion summarizes the main lessons to be drawn from the North Korean and Iranian nuclear programs and the political struggles they have engendered, offering both general political recommendations and proposals that directly concern reinforcement of the NPT and its provisions and mechanisms as a means of making nuclear non-proliferation strategy more effective.

О Фонде Карнеги

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. известным предпринимателем и общественным деятелем Эндрю Карнеги для проведения независимых исследований в области международных отношений. Фонд не занимается предоставлением грантов (стипендий) или иных видов финансирования. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты мирового уровня, которые используют свой богатый опыт в различных областях, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах и научно-исследовательских институтах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства, не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, и его сотрудники имеют самые различные позиции и взгляды.

Решение создать Московский Центр Карнеги было принято весной 1992 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». С 1994 г. в рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкий спектр общественно-политических и социально-экономических исследований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют публикации и циклы семинаров по внутренней и внешней политике России, по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, безопасности, гражданского общества, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

CARNEGIE ENDOWMENT
FOR INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Ave., NW, Washington, DC 20036, USA
Tel.: +1 (202) 483-7600; Fax: +1 (202) 483-1840
E-mail: info@CarnegieEndowment.org
<http://www.CarnegieEndowment.org>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 125009, Москва, Тверская ул., 16/2
Тел.: +7 (495) 935-8904; Факс: +7 (495) 935-8906
E-mail: info@carnegie.ru
<http://www.carnegie.ru>

У ЯДЕРНОГО ПОРОГА
Уроки ядерных кризисов Северной Кореи и Ирана
для режима нераспространения

Редактор
Художественный редактор А. К. Сорокин
Художественное оформление
Компьютерная верстка И. Д. Звягинцева

ЛР № 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать . . .2007.
Формат 60x90/16. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 11,5. Заказ № . Тираж экз.

Издательство «Российская политическая энциклопедия»
(РОССПЭН)
117393, Москва, ул. Профсоюзная, д. 82
Тел. 334-81-87 (дирекция)
Тел./факс: 334-82-42 (отдел реализации)