

ГЛАВА 11. МЕЖДУНАРОДНАЯ СИСТЕМА ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ В ЦЕЛЯХ ЯДЕРНОГО НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ

В настоящей главе рассмотрены основополагающие принципы функционирования международной системы ЭК. Изложена история ее становления, проанализирована модификация системы в 1990-е гг., а также очерчен круг проблем, с которыми столкнется международная система контроля над ядерным экспортом в первые десятилетия XXI века.

Понятие экспортного контроля

Экспортный контроль — это комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного законодательно или через иные нормативные правовые акты порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании ОМУ, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники.

При этом под *внешнеэкономической деятельностью* понимается внешнеторговая, инвестиционная и иная деятельность в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, в том числе исключительными правами на них (интеллектуальная собственность).

Таким образом, ЭК действует применительно к материалам, технологиям и информации, которые могли бы быть использованы при создании ядерного оружия, химического оружия, биологического оружия, токсинного оружия, ОМУ, основанного на иных физических принципах, средств доставки (носителей) любого ОМУ, а также, в отдельных случаях, может применяться к обычным вооружениям и военной технике.

ЭК является одним из основных инструментов по предотвращению распространения ОМУ и средств его доставки, технологий их производства и иной научно-технической информации (НТИ) и знаний о них, а также материалов и технологий двойного использования — т.е. тех, которые могут быть использованы как в гражданских целях, так и для производства ОМУ, его компонентов и средств его доставки.

Режим ЭК занимает особое место в политике внешнеэкономического регулирования любой развитой страны, так как одновременно он является важным инструментом внешней политики. Он основывается на запретительно-разрешительном (лицензионном) порядке экспорта определенных товаров и технологий, включенных в специальные контрольные списки. При

этом экспорт понимается расширительно, фактически речь идет обо всех внешнеэкономических операциях, затрагивающих передачу контролируемых товаров или технологий¹.

ЭК осуществляется через создание международной системы ЭК и национальных систем ЭК государств.

Международная система экспортного контроля в ядерной области

В ядерной области создание международной системы ЭК в целях нераспространения основывается на пункте 2 статьи III ДНЯО, согласно которой каждое из государств-участников ДНЯО «обязуется не предоставлять: а) исходного или специального расщепляющегося материала или б) оборудования или материала, специально предназначенного или подготовленного для обработки, использования или производства специального расщепляющегося материала, любому государству, не обладающему ядерным оружием, для мирных целей, если на этот исходный или специальный материал не распространяются гарантии» МАГАТЭ.

Исходя из положения данной статьи, совместными усилиями промышленно развитых стран было создано несколько режимов ЭК в ядерной области, реализуемых через национальные законодательства этих государств, — один в рамках Комитета Цангера и два в рамках ГЯП. Совокупность данных режимов составляет международную систему контроля за экспортом.

В дальнейшем детально будут рассмотрены международная и национальная системы контроля только в ядерной области. Вместе с тем важно иметь в виду, что международная система ЭК включает в себя также такие режимы, как РКРТ, Австралийская группа, контролирующая экспорт товаров и технологий химического и биологического профиля, и Вассенаарские договоренности, контролирующие экспорт обычных вооружений, товаров и технологий двойного использования.

Необходимость создания международной системы экспортного контроля в целях ядерного нераспространения

Необходимость формирования международной системы ЭК в ядерной области была обусловлена как международно-политическими, так и экономическими факторами.

Прежде всего, в 1974 г. Индия, находившаяся вне ДНЯО, провела испытание ЯВУ. Этот взрыв продемонстрировал реальность глобального распространения ядерного оружия. Для

¹ Кириченко Э.В. Система экспортного контроля России в целях нераспространения оружия массового уничтожения. *Ядерный Контроль*, №5, май 1995, с.15.

государств, которые стали относиться с благодушием к проблемам ядерного нераспространения после подписания ДНЯО, индийский взрыв послужил ясным сигналом, что еще предстоит много работы.

Вторым важным событием, оказавшим воздействие на стремление ряда государств скоординировать усилия, стало четырехкратное увеличение цен на нефть в 1973-1978 гг. В этих условиях ядерная энергетика стала заманчивой альтернативой нефтяной. Поскольку многие эксперты полагали, что уран является относительно редким элементом, то в качестве наиболее вероятной перспективы стали рассматриваться ядерные реакторы с плутониевым топливным циклом. МАГАТЭ предсказывало, что к концу 1980-х гг. плутониевое топливо будет использоваться примерно в 40 государствах. Проблема контроля за большими количествами выделенного плутония, который пригоден и для военных целей, представлялась серьезным испытанием для режима ядерного нераспространения².

По мере того как все возрастающее число государств стало проявлять интерес к переработке топлива и выделению плутония, появилась озабоченность, что предприятия по переработке топлива, даже находясь под гарантиями МАГАТЭ, могут переключить находящийся под гарантиями плутоний для изготовления ядерного оружия в относительно короткий период, предоставляя мировому сообществу слишком мало времени для организации эффективного воздействия. Так, Пакистан, подталкиваемый проведенным Индией в 1974 г. испытанием, активизировал попытки приобрести во Франции завод по переработке ОЯТ и осуществить секретную программу по обогащению урана. Тайвань, желая укрепить свои позиции в его противостоянии с КНР, обратился к Франции с заявкой на покупку технологии переработки ОЯТ и к Великобритании с заявкой на переработку его ОЯТ с условием возвращения извлеченного из него плутония. Южная Корея, опасавшаяся своего северного соседа и неуверенная в надежности обязательств Соединенных Штатов по ее обороне, добилась приобретения технологии переработки у Франции. Ирак, в ответ на угрозы со стороны Израиля и Ирана, ускорил работы по получению возможности как обогащения урана, так и переработки плутония. Наконец, ЮАР приступила к строительству завода по обогащению урана.

Эти события, наряду с неосмотрительной политикой в области экспорта, проводимой государствами — ядерными поставщиками (например, в 1975 г. ФРГ заключила контракт с Бразилией на поставку технологии, охватывающей весь ЯТЦ), заставили ведущие государства-экспортеры задуматься о неотложных мерах по упрочению национальных структур ЭК.

² См.: Gardner Gary T. Nuclear Nonproliferation. A Primer. London, 1994, pp.42, 43.

Решительные шаги были предприняты в США в период администрации Джеймса Картера (1977-1981). Соединенные Штаты заявили, что не будут далее перерабатывать ОЯТ либо экспортировать технологии обогащения и переработки.

В 1978 г. Конгресс США принял Закон о ядерном нераспространении. Этот документ, в частности, предусматривал:

- прекращение ядерной торговли с НЯОГ, имеющими ядерные установки, не находящиеся под полноохватными гарантиями;
- необходимость получать разрешение на переработку, обогащение или повторный экспорт ЯМ, полученных из Соединенных Штатов;
- запрещение ядерного экспорта в НЯОГ, осуществившие испытания ЯВУ;
- повторное обсуждение существующих контрактов по поставкам ЯМ с целью анализа их условий.

Жесткая политика администрации Картера в области ядерного нераспространения стала, по сути, введением норм полноохватных гарантий, которые сегодня стали международно признанной составляющей системы ЭК. Однако в 1970-е гг. она не нашла широкой поддержки за рубежом (за исключением Канады и Австралии). Союзники США расценили такую политику как одностороннюю попытку изменить правила ядерной торговли. Европейские государства и Япония стойко и успешно противостояли попыткам администрации Картера подтолкнуть их к отказу от национальных программ развития реакторов на быстрых нейтронах и переработки ОЯТ.

Решение проблем ЭК можно было найти только на пути международного сотрудничества, и соответствующие усилия предпринимались уже с начала 1970-х гг.

Комитет Цангера

Комитет Цангера (названный по имени его первого председателя Клода Цангера) был создан в 1971 г., чтобы достичь общей договоренности ядерных экспортеров-членов ДНЯО по двум ключевым вопросам. Во-первых, следовало выработать взаимоприемлемое определение того, что составляет «оборудование или материал, специально предназначенные или подготовленные для обработки, использования или производства специального расщепляющегося материала». Во-вторых, следовало договориться об условиях и процедурах, которые должны регулировать экспорт такого оборудования или материала в целях соблюдения обязательств по статье III.2 ДНЯО на основе добросовестной коммерческой конкуренции.

К сентябрю 1974 г. члены Комитета Цангера договорились об основных правилах, которые были сформулированы в двух отдельных документах. Меморандум «А» давал определение и касался экспорта исходного и специального расщепляющегося материала. Меморандум «В» давал определение и касался экспорта оборудования и применяемого в атомной промышленности неядерного материала (контрольный, или исходный список Комитета Цангера). Одновременно была достигнута договоренность относительно обмена информацией о фактическом экспорте или выдаче лицензий на экспорт в страны, не являющиеся участниками ДНЯО, через систему конфиденциальных отчетов, которые ежегодно распространяются среди членов Комитета.

Консенсус, лежащий в основе договоренностей, был признан государствами-членами Комитета путем обмена нотами. Ноты государств-членов Комитета представляют собой односторонние декларации о том, что договоренности будут ими осуществляться через их национальные законодательства.

С точки зрения эффективности ЭК рекомендации Комитета Цангера имели явные слабости. Прежде всего эти рекомендации привязаны к ДНЯО. Франция, один из крупнейших ядерных экспортеров, в 1970-е гг. еще не являлась участницей ДНЯО. Вместе с тем она поставила реактор Ираку и передала технологию переработки ОЯТ Южной Корее и Пакистану.

Гарантии требовались только для поставок оборудования, которое было специально сконструировано для ядерной деятельности, в то время как экспорт товаров двойного использования осуществлялся без гарантии. «Исходный список» не включал такие технологии, критические с точки зрения нераспространения ядерного оружия, как установка по производству тяжелой воды, обогащению урана и переработке ОЯТ³.

Группа ядерных поставщиков

После произведенного Индией испытания 1974 г. страны-поставщики ядерных технологий пришли к выводу о необходимости выработать новые международные нормы ЭК. Кроме того, был нужен институт, напрямую не привязанный к ДНЯО, что дало бы возможность странам, не присоединившимся к Договору, участвовать в многостороннем режиме контроля над ядерным экспортом.

³ Кириченко Э.В. Регулирование ядерного экспорта. В кн.: Разоружение и безопасность. 1997-1998. ИМЭМО РАН. М., Наука, 1997, с.132, 133. Эта работа крупнейшего отечественного специалиста в области ЭК активно использована при подготовке настоящей главы.

Начиная с апреля 1975 г. в Лондоне проходили переговоры СССР, США, Великобритании, Франции, Канады, ФРГ и Японии (составлявших основу ГЯП) по выработке единых правил регулирования ядерного экспорта. 27 января 1976 г. участники переговоров обменялись нотами, в которых были одобрены руководящие принципы ядерных поставок.

В состав ГЯП вошли основные промышленно развитые страны, в том числе и не присоединившиеся в то время к ДНЯО, в частности Франция.

Позднее было решено, что принятие нового члена ГЯП осуществляется на основе консенсуса. При рассмотрении вопроса о членстве принимаются в расчет следующие факторы:

1) способность поставлять предметы (в том числе транзитные), включенные в приложения к Части 2 Руководящих принципов ГЯП;

2) приверженность Руководящим принципам ГЯП и осуществление действий в соответствии с ними;

3) наличие юридически обязательной национальной системы ЭК, реализующей приверженность действиям в соответствии с Руководящими принципами;

4) присоединение к ДНЯО, Договору Тлателолко или другому аналогичному международному соглашению о ядерном нераспространении, а также полное выполнение обязательств по таким договорам;

5) поддержка международных усилий по нераспространению ОМУ и средств его доставки.

В 1977 г. ГЯП единогласно приняла Руководящие принципы для ядерного экспорта в окончательном виде. В этот документ вошло требование о проведении инспекций МАГАТЭ по списку ядерного экспорта (параллельное требование к правилу Комитета Цангера) и ряд других важных ограничений, касающихся передачи контролируемых предметов.

ГЯП интегрировала Исходный список в свои документы, добавив в него такие чувствительные технологии, как производство тяжелой воды, обогащение урана, переработка ОЯТ, а также оружейные расщепляющиеся материалы и тяжелую воду.

Участники ГЯП согласились на ряд серьезных дополнительных ограничений и гарантий. В частности, товары, импортируемые НЯОГ, не должны использоваться для производства каких-либо ЯВУ (в том числе для МЯВ).

Важным положением Руководящих принципов стало применение гарантий МАГАТЭ не только при экспорте ЯМ и оборудования, но и при вывозе ядерной технологии, по крайней мере такой, которая будет сочтена критичной с точки зрения нераспространения. Это положение позволяло ввести контроль над возможным копированием установок по производству тяжелой

воды, обогащению урана и переработке ОЯТ, исходя из имевшегося опыта, когда, в частности, Индия получила плутоний для ЯВУ с реактора, скопированного с реактора, полученного от Канады.

Данное положение Руководящих принципов способствовало, в частности, тому, что ФРГ и Франция включили требование о распространении гарантий на критические технологии в свои соглашения с Бразилией и Пакистаном⁴.

Руководящие принципы требуют таких же заверений в случае реэкспорта, как и при прямой поставке; кроме того, должно быть получено согласие ядерного экспортера на сделку.

Было введено требование обеспечения надежной физической защиты предметов ядерного экспорта от хищений и диверсий.

11 января 1978 г. участники ГЯП (к тому времени их насчитывалось 15) направили в МАГАТЭ письма, к которым прилагался текст Руководящих принципов для ядерного экспорта. МАГАТЭ распространило их как свой официальный документ (INFCIRC/254) в целях информирования всех государств-членов Агентства.

ГЯП, вместе с тем, на первом этапе своей деятельности не смогла решить ряд важных вопросов, что сказывалось на эффективности режима.

Среди проблем, которые ставились в ходе встреч ГЯП и которые не удалось тогда решить, был вопрос о полноохватных гарантиях. Отрицательная позиция Франции и ФРГ, оговорки Японии, Италии и Швейцарии не позволили включить требование о распространении гарантий МАГАТЭ на всю ядерную деятельность любых государств-получателей, не обладающих ядерным оружием, в Руководящие принципы ядерного экспорта. Советский Союз, активно поддерживавший полноохватные гарантии вместе с Великобританией, Канадой и восточноевропейскими странами, не стал, в отличие от этих государств, вводить данное требование в свое внутреннее законодательство, мотивируя это необходимостью достижения общеобязательной договоренности.

Изменение позиции США (1978), Японии (1989) и ФРГ (1990) открыло дорогу для согласованных решений в этой области.

Другой проблемой, требовавшей решения на многосторонней основе, стал контроль за экспортом оборудования и материалов двойного использования, а также соответствующей технологии, применяемых в ядерных целях. Поскольку речь шла о значительном расширении контроля над предметами экспорта по сравнению с Исходным списком, односторонние меры государств-поставщиков могли иметь негативные экономические последствия. С большим трудом участники ГЯП пришли к согласию по поводу создания многостороннего механизма контроля за экспортом продукции

⁴ См.: Введение. Нераспространение ядерного оружия: Сборник документов. М., Международные отношения, 1993, с.19.

двойного использования, применяемой в ядерной области. Любопытно, что такой режим, касающийся более широкого перечня предметов двойного использования, действовал в рамках Координационного комитета по многостороннему экспортному контролю (КОКОМ), целью которого было недопущение утечки высоких технологий в страны ОВД, которые представляли минимальный риск с точки зрения интересов нераспространения ядерного оружия. В то же время западные страны широко поставляли критические предметы двойного использования будущим пороговым странам «третьего мира», практически все военные ядерные программы которых основывались на западных технологиях⁵.

Слабым звеном существовавшей системы ЭК было отсутствие механизма обмена информацией и постоянных консультаций между участниками ГЯП.

К 1990-м гг. стали слишком очевидными недочеты режима контроля над ядерным экспортом. Интернационализация научно-технических знаний привела к резкому увеличению числа поставщиков критических технологий. Страны, тайно работавшие над военными ядерными программами, сменили тактику закупок: если ранее они предпочитали строительство ядерного объекта «под ключ», то теперь закупали отдельные товары и технологии двойного использования через посредников и интегрировали эти «узлы» в свою ядерную инфраструктуру.

Существует много обходных путей для размещения заказов на продукцию, подлежащую ЭК.

Так, до операции «Буря в пустыне» Ирак систематически обманывал иностранных поставщиков и правительства относительно конечных получателей закупленных товаров. Широкие рамки иракской программы впоследствии стали побудительным мотивом при принятии решения об ужесточении процедур и контрольных мер МАГАТЭ.

Война в Персидском заливе подтолкнула промышленно развитые страны к переосмыслению политики ЭК, и 27 членов ГЯП после почти 14-летнего перерыва начали работу над совершенствованием этого режима.

Встреча ГЯП 3 апреля 1992 г. в Варшаве ознаменовала новый этап в эволюции многостороннего режима ядерного ЭК. Во встрече принимала активное участие Россия, взявшая на себя международные обязательства Советского Союза в области ядерного нераспространения.

Приложения к Руководящим принципам для ядерного контроля были обновлены и гармонизированы с Исходным списком, обновленным участниками Комитета Цангера после 1978 г.

⁵ Кириченко Э.В. Регулирование ядерного экспорта. В кн.: Разоружение и безопасность, с.133.

В 1992 г. были приняты три новых важных документа, касающихся экспорта товаров и технологий двойного использования, применяемых в ядерной области: перечень последних, Руководящие принципы и Меморандум о взаимопонимании по процедурным вопросам. Государство, подписавшее Меморандум, обязалось обмениваться информацией и уведомлять партнеров о предоставленных и неутвержденных лицензиях. Члены ГЯП также приняли правило, согласно которому, хотя окончательное решение о выдаче лицензии принимает каждое государство исходя из собственного понимания проблемы, все участники обязуются не разрешать экспорт без предварительной консультации с правительством страны, по определенным причинам запретившей экспорт данного товара или технологии.

На этой же встрече было принято заявление о полноохватных гарантиях (full-scope safeguards) как обязательном условии ядерных поставок в любое НЯОГ.

ГЯП проводит ежегодные пленарные заседания с ротацией председателя. Последние пленарные заседания проводились в Эдинбурге (1998), Флоренции (1999), Париже (2000), Аспене (2001). В дополнение к этим пленарным заседаниям ГЯП имеет два постоянно действующих органа: консультации по вопросам режима двойного использования и комиссию по совместному обмену информацией.

Руководящие принципы для ядерного экспорта

Первый набор Руководящих принципов ГЯП регламентирует экспорт предметов, предназначенных исключительно для ядерного использования. Они включают:

- 1) ЯМ;
- 2) ядерные реакторы и оборудование для них;
- 3) неядерные материалы для переработки, обогащения и конверсии ЯМ, а также для изготовления топлива и производства тяжелой воды;
- 4) технологию, связанную с каждым из перечисленных выше пунктов.

Все участники ГЯП договорились, что к ядерному экспорту для мирных целей в любое НЯОГ должен применяться ряд основных принципов гарантий и контроля. В этой связи поставщики определили экспортный Исходный список и общие критерии передач ядерных предметов:

- Поставщики должны разрешать передачу предметов, указанных в Исходном списке, только при наличии официальных правительственных заверений со стороны получателя, ясно исключающих использование, которое может привести к созданию ЯВУ.

- Все ЯМ и установки, указанные в согласованном Исходном списке, должны обеспечиваться эффективной физической защитой для предотвращения несанкционированного использования или обращения с ними. Осуществление мер физической защиты в стране-получателе является обязанностью правительства этой страны. Это положение Руководящих принципов получило дальнейшее развитие в Конвенции о физической защите ядерного материала (вступила в силу 8 февраля 1987 г.). Конвенцией предусмотрено обеспечение безопасности ЯМ при международных перевозках. Уровни физической защиты определяются в зависимости от категорий ЯМ.

- Требования вышеприведенных пунктов должны также применяться к установкам для переработки, обогащения или производства тяжелой воды, использующим технологию, непосредственно переданную поставщиком или полученную через переданные установки или их основные определяющие компоненты. Поставщики должны проявлять сдержанность при передаче чувствительных установок, технологии и материалов, пригодных для производства оружия. При передаче установок или технологии для обогащения страна-получатель должна согласиться на то, что ни передаваемая установка, ни любая установка, основанная на такой технологии, не будет проектироваться или использоваться для производства урана с обогащением свыше 20% без согласия страны-поставщика, о чем должно быть уведомлено МАГАТЭ. Поставщики должны передавать предметы, указанные в Исходном списке, включая чувствительные технологии, только при наличии заверения со стороны получателя, что в случае реэкспорта таких предметов или передач предметов, произведенных с помощью импортированного оборудования, установок или технологии, получатель реэкспорта (передачи) представит те же самые заверения, какие поставщик требует при первоначальной передаче. В дополнение к этому нужно согласие поставщика для любого реэкспорта вышеперечисленных предметов, а также тяжелой воды или пригодного для производства оружия материала.

- Поставщики не должны разрешать передачу оборудования, материалов или связанной с ними технологии для использования в НЯОГ в целях создания ЯВУ или для деятельности в области ЯТЦ, не находящейся под гарантиями, или в целом, если существует неприемлемый риск переключения на такую деятельность.

ГЯП подтвердила, что ЭК является в настоящее время неотъемлемым компонентом режима ядерного нераспространения, и рекомендовала странам-участницам разработать соответствующие национальные системы.

Руководящие принципы экспорта предметов двойного использования, применяемых в ядерных целях

В 1992 г. в рамках ГЯП стороны пришли к соглашению, что поставщики должны разработать национальные процедуры лицензирования экспорта для передачи оборудования, материалов или соответствующей технологии, которые должны включать предупредительные меры в случае нарушений.

Второй набор Руководящих принципов ГЯП регламентирует экспорт ядерных предметов и технологий двойного использования, т.е. продукции, которая может значительно содействовать не поставленной под гарантии деятельности в области ЯТЦ или ЯВУ, однако имеет также и неядерное применение. К ним относятся:

- 1) промышленное оборудование (например, станки);
- 2) материалы (например, волокнистые и нитеподобные материалы);
- 3) оборудование для разделения изотопов урана;
- 4) установки для производства тяжелой воды;
- 5) оборудование для разработки имплозивных систем;
- 6) взрывчатые вещества и связанное с ними оборудование;
- 7) оборудование для ядерных испытаний;
- 8) прочие предметы (например, системы нейтронных генераторов);
- 9) технологии, связанные с каждым из перечисленных выше пунктов.

Таким образом, в Руководящих принципах был признан факт существования класса технологий и материалов, которые являются особенно чувствительными, так как могут непосредственно привести к созданию материала, используемого в оружии.

При рассмотрении вопроса о разрешении таких передач поставщики должны проявлять сдержанность и принять во внимание следующие факторы:

- является ли государство-получатель участником ДНЯО, Договора Тлателолко или аналогичного международного соглашения о нераспространении ядерного оружия и имеет ли оно действующее соглашение с МАГАТЭ о гарантиях, применимое ко всем видам мирной ядерной деятельности;
- имеет ли государство-получатель, не являющееся участником указанных договоров, любые действующие, проектируемые или строящиеся объекты или установки, которые не подпадают или не будут подпадать под гарантии МАГАТЭ;
- соответствуют ли передаваемое оборудование, материалы или связанная с ними технология заявленному конечному назначению и отвечает ли это заявленное конечное назначение конечному пользователю;
- предполагается ли использовать передаваемые оборудование, материалы или соответствующую технологию в

научных исследованиях или при разработке, проектировании, производстве, создании, эксплуатации или обслуживании любой установки по переработке ОЯТ или обогатительной установки;

- направлены ли действия, заявления и политика правительства государства-получателя на поддержку режима нераспространения ядерного оружия и действует ли государство-получатель в соответствии со своими международными обязательствами в области нераспространения;

- занимаются ли получатели подпольным или незаконным приобретением ядерных компонентов;

- не было ли отказано в разрешении на передачу конечному пользователю и не использовал ли последний разрешенную ранее передачу в целях, не совместимых с Руководящими принципами.

В соответствии с основным принципом, требующим определить, не представляет ли экспорт неприемлемый риск переключения на другие цели, поставщик, прежде чем разрешить передачу, должен сначала получить заявление конечного пользователя с указанием видов и мест конечного использования предлагаемых для передачи компонентов и четкие заверения в том, что предлагаемые для передачи компоненты или их воспроизведенные копии не будут применяться в любой деятельности по созданию ЯВУ или деятельности в области ЯТЦ, не находящейся под гарантиями МАГАТЭ.

Прежде чем разрешить передачу оборудования, материалов или соответствующей технологии в страну, не присоединившуюся к Руководящим принципам, поставщики должны получить заверения в том, что получателем предварительно будет запрашиваться (в соответствии со своим национальным законодательством и практикой) согласие на реэкспорт оборудования, материалов, соответствующей технологии или любой их воспроизведенной копии в третью страну.

Заявление о полноохватных гарантиях

Передача ядерных установок, оборудования, компонентов, материала и технологии, упомянутых в экспортном Исходном списке Руководящих принципов для ядерных передач, не должна разрешаться НЯОГ, если это государство не ввело в действие соглашение с МАГАТЭ, требующее применения гарантий в отношении всего исходного и специального расщепляющего материала в его нынешней и будущей мирной ядерной деятельности. Передача может быть разрешена лишь в исключительных случаях, когда она считается весьма важной для безопасной эксплуатации существующих установок и если в отношении последних применяются гарантии. Поставщики должны

предоставлять информацию и при необходимости проводить консультации, когда они намереваются разрешить такие поставки.

Накануне очередной встречи ГЯП, 27 марта 1992 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин подписал Указ №312, который установил, что экспорт из России ЯМ, технологий, оборудования, установок и специальных неядерных материалов, предназначенных для их обработки, использования или производства, в любое НЯОГ может осуществляться только при условии постановки всей ядерной деятельности этого государства под гарантии МАГАТЭ. Таким образом, в национальном российском законодательстве был кодифицирован принцип полноохватных гарантий. Это помогло прийти к консенсусу по данному вопросу и принять соответствующее заявление в рамках ГЯП.

Россия настояла (и ее поддержал ряд других участников) на том, что эта политика не применяется к существовавшим на тот момент соглашениям и контрактам.

В то же время Руководящие принципы ядерного экспорта, принятые в ГЯП, допускают в исключительных случаях экспорт в НЯОГ, не поставившие всю свою деятельность под контроль Агентства, для обеспечения безопасности эксплуатации уже действующих ядерных установок, находящихся под гарантиями МАГАТЭ. В России соответствующее положение было закреплено Указом Президента РФ В.В. Путина от 6 мая 2000 г. (см. главу 12).

Другие составляющие международной системы экспортного контроля в целях ядерного нераспространения

Помимо режима Комитета Цангера и двух режимов в рамках ГЯП, вопросы ЭК в ядерной области являются предметом активного обсуждения между ведущими промышленно развитыми странами на двусторонней и многосторонней основе.

Так, чтобы снять определенную напряженность и непонимание, возникшие в отношениях между Россией и США в конце 1990-х гг. по вопросу об ЭК (прежде всего в связи с подозрениями США о несанкционированных утечках ракетных технологий из России в Иран в нарушение РКРТ, но также и по другим вопросам, в частности, касающимся российско-иранского сотрудничества в ядерной области), в 1998-1999 гг. было создано пять двусторонних российско-американских рабочих групп по вопросам ЭК. Одна из них, в частности, рассматривала спорные вопросы, связанные с ядерным экспортом.

На многосторонней основе проблемы ЭК ежегодно обсуждаются на встречах ведущих промышленно развитых стран (по схеме «семерка» плюс Россия). В ходе Московского саммита по ядерной безопасности (1996) страны «восьмерки» совместно заявили,

что все государства-поставщики должны придерживаться в своей деятельности по контролю за ядерным экспортом и импортом «Принципов и целей ядерного нераспространения и разоружения», принятых на КРП ДНЯО 1995 г. При этом страны «восьмерки» согласились, что особое внимание следует уделять обеспечению осуществления неотъемлемого права всех участников ДНЯО развивать исследования, производство и использование ядерной энергии в мирных целях без дискриминации, и подтвердили свои обязательства способствовать участию в возможно полном обмене оборудованием, материалами, научной и технической информацией об использовании ядерной энергии в мирных целях.

Место Комитета Цангера и Группы ядерных поставщиков в международной системе экспортного контроля в целях ядерного нераспространения

Комитет Цангера и ГЯП, решая, по сути, одну и ту же задачу, успешно функционируют, дополняя друг друга в совершенствовании принципов контроля за ядерным экспортом и уточнении Исходных списков. Однако в Комитете Цангера обсуждается вопрос о целесообразности иметь одновременно оба этих контролирующих органа. Отдельные участники считают, что между Комитетом Цангера и ГЯП уже достигнут высокий уровень взаимодействия, а проводимая в их рамках работа практически не различается.

В то же время высказывается и мнение о том, что существует необходимость дальнейшего развития такого взаимодействия, в частности, в ходе подготовки к КР ДНЯО 2005 г. (формально ГЯП не входит в структуру, обеспечивающую выполнение данного Договора).

Ряд развивающихся НЯОГ (в частности, Иран) негативно относится к существованию и деятельности ГЯП, воспринимая ее как закрытый картель развитых стран и обвиняя ее в дискриминационной практике.

Действительно, подход «Север-Юг» всегда присутствовал в деятельности ГЯП. Обмен информацией осуществляется строго внутри Группы. Так, с целью повышения эффективности контрольного механизма страны-участницы ГЯП стали активнее обмениваться между собой информацией о нарушениях режима экспорта материалов и оборудования двойного использования, информацией о ядерных программах в странах-неучастницах ДНЯО, об отказах в выдаче лицензий национальными компетентными органами при экспорте материалов и оборудования двойного использования. Ведущие западные страны предлагают расширить для этой цели обмен информацией, в том числе конфиденциальной, получаемой с использованием возможностей национальных спецслужб.

Это обстоятельство не позволяет требовать полной транспарентности ГЯП. В то же время в деятельности ГЯП во второй половине 1990-х гг. наметились некоторые изменения. Проведена активная работа по привлечению новых стран — потенциальных ядерных поставщиков к участию в экспортном режиме, особенно ННГ (Украины, Казахстана, Белоруссии, Узбекистана). Присоединение Аргентины, по мнению ряда исследователей, открыло перед ГЯП новые перспективы⁶.

Важное значение имело проведение в 1996 г. семинара по ЭК в качестве своеобразного ответа ГЯП развивающимся странам в связи с упреками в «закрытости» и «избранности» этой организации. Трехдневный семинар состоялся в Вене накануне ежегодной Генеральной конференции МАГАТЭ, что обеспечило присутствие более 70 государств. Таким образом, государства-участники ГЯП приступили к осуществлению политики большей транспарентности. В ходе семинара представители развивающихся государств (как членов ДНЯО, так и неучастников Договора, в частности Индии) смогли получить более детальное представление о методах работы ГЯП, механизме принятия решений об экспорте или об отказе, о составлении контрольных списков и т.п. Представители многих развивающихся НЯОГ позитивно оценили начало такого диалога. Вместе с тем не стоило бы переоценивать политику большей транспарентности, проводимую ГЯП, так как открытость информации ГЯП все равно носит весьма ограниченный характер.

Надо иметь в виду и противоречивые тенденции внутри самой ГЯП. Так, некоторые ее члены выступают за составление «черных списков» стран. В то же время большинство в ГЯП полагает, что при определении возможности экспорта в какую-либо страну следует руководствоваться ограничениями, связанными с санкциями ООН, а также членством в ДНЯО и наличием соглашения с МАГАТЭ о полноохватных гарантиях. Действительно, если бы члены ГЯП стали применять какие-либо другие ограничения по отношению к членам ДНЯО, кроме тех, которые закреплены в международных соглашениях и в равной мере относятся ко всем государствам, это могло бы привести к разрушению всего режима.

Всеобъемлющий контроль

Идея всеобъемлющего контроля заключается в том, что любой экспорт не должен осуществляться, если он может быть каким-либо образом направлен на производство ОМУ, даже если экспортируемые материал или технология не включены в контрольные списки. Политика всеобъемлющего ЭК была

⁶ Кириченко Э.В. Регулирование ядерного экспорта. В кн.: Разоружение и безопасность, с.135.

инициирована в 1975 г. в рамках ГЯП Великобританией и Советским Союзом, а затем поддержана Соединенными Штатами, которые включили это понятие в национальную систему ЭК. Но международные юридически обязательные договоренности по всеобъемлющему контролю отсутствуют.

Согласно правилам всеобъемлющего контроля, действующим в ряде государств (в частности, в России), юридическим или физическим лицам запрещается заключать, совершать внешнеэкономические сделки, связанные с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, или участвовать в них любым иным образом в случае, если таким лицам достоверно известно, что данные товары, информация, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности будут использованы иностранным государством или иностранным лицом для целей создания ОМУ и средств его доставки.

Экспортеры обязаны получить специальное разрешение национального органа по ЭК на осуществление внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, не подпадающими под действие контрольных списков, если они информированы этим или иным компетентным государственным органом или же сами имеют основания полагать, что данные товары, информация, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности могут быть использованы в целях ядерного распространения.

Как пример, можно привести проблему экспорта осциллографов. Так, существуют осциллографы, которые использовались в период первых ядерных испытаний, подобные находятся сейчас практически в любой школе. С другой стороны, существуют современные высокочувствительные осциллографы. Когда государство X получает заявку от государства Y на приобретение самых современных осциллографов, согласно правилам всеобъемлющего контроля, соответствующие ведомства государства X, прежде чем согласиться на поставку, должны выяснить, почему покупается оборудование именно такого качества, на какие цели оно может быть направлено, чем занимается та компания, которая эти осциллографы покупает, есть ли риск их перепродажи в страну Z и т.д.

Процедуры всеобъемлющего контроля весьма дорогостоящи. Поэтому позволить их себе может очень ограниченное число государств.

Международная система экспортного контроля в XXI веке

Международное сообщество сейчас стоит перед непростым выбором: как действовать дальше — попытаться усовершенствовать

Таблица. Участие государств мира в режимах ЭК

| Государство | Комитет Цангера | ГЯП | Австралийская группа | РКРТ | Вассенаарские договоренности |
|----------------|-----------------|-----|----------------------|--------|------------------------------|
| Австралия | + | + | + | + | + |
| Австрия | + | + | + | + | + |
| Аргентина | + | + | + | + | + |
| Белоруссия | | + | | | |
| Бельгия | + | + | + | + | + |
| Болгария | + | + | + | | + |
| Бразилия | | + | | + | |
| Великобритания | + | + | + | + | + |
| Венгрия | + | + | + | + | + |
| Германия | + | + | + | + | + |
| Греция | + | + | + | + | + |
| Дания | + | + | + | + | + |
| Израиль | | | | (+) | |
| Ирландия | + | + | + | + | + |
| Исландия | | | + | + | |
| Испания | + | + | + | + | + |
| Италия | + | + | + | + | + |
| Канада | + | + | + | + | + |
| Кипр | | + | + | | |
| Китай | + | | | (+) | |
| Корея, Южная | + | + | + | + | + |
| Латвия | | + | | | |
| Люксембург | + | + | + | + | + |
| Нидерланды | + | + | + | + | + |
| Новая Зеландия | | + | + | + | + |
| Норвегия | + | + | + | + | + |
| Польша | + | + | + | + | + |
| Португалия | + | + | + | + | + |
| Россия | + | + | | + | + |
| Румыния | + | + | + | (+) | + |
| Словакия | + | + | + | (+) | + |
| Словения | + | + | | | |
| США | + | + | + | + | + |
| Турция | + | + | + | + | + |
| Украина | + | + | | + | + |
| Финляндия | + | + | + | + | + |
| Франция | + | + | + | + | + |
| Чехия | + | + | + | + | + |
| Швейцария | + | + | + | + | + |
| Швеция | + | + | + | + | + |
| ЮАР | + | + | | + | |
| Япония | + | + | + | + | + |
| ИТОГО: | 35 | 39 | 33 | 33 (4) | 33 |

Примечание: (+) — соблюдение РКРТ Израилем, Китаем, Румынией и Словакией.
 Источник: www.iaea.org/worldatom, www.state.gov

существующую систему ограничений, которая базируется на принципах, выработанных еще в период «холодной войны», или взять наиболее разработанные национальные принципы и системы и адаптировать их к глобальным реалиям.

Наиболее плодотворным был бы путь формирования международного консенсуса вокруг вопросов ЭК через широкое обсуждение встающих в этой связи проблем. Отсутствие этого консенсуса, например, в связи с инспекциями ООН в Ираке, повлекло негативные последствия. Однако при всей важности инспекций в Ираке они представляют собой лишь один из эпизодов политики нераспространения ОМУ. В случае же формирования глобальной системы ЭК, речь идет о системе отношений с десятками государств, которая к тому же должна существовать в течение длительного времени. Можно представить, какими последствиями для мирового сообщества обернется восприятие экспортных ограничений в качестве нелегитимных даже со стороны одной из групп развивающихся стран. Не стоит рассчитывать, что в мировой торговле есть только одна-две калитки, у которых достаточно поставить часовых.

Международному сообществу предстоит ответить на сложный вопрос о методах воздействия на государства (или их компании), нарушающие международный режим ЭК. Что это должны быть за методы — эмбарго, полномасштабные экономические санкции, вооруженное принуждение? В связи с сомнениями в эффективности механизмов ООН встает вопрос и о том, какие международные институты имеют право на введение и выбор таких механизмов принуждения, или все же СБ ООН остается единственным легитимным международным органом, правомочным принимать решения о подобном воздействии. В последнем случае целесообразно рассмотреть вопрос о повышении эффективности СБ ООН и предотвращении действий в обход его.

В XXI век перешла такая традиционная проблема ЭК, как естественное противостояние между государством и экспортером. Экономическим интересам частного предпринимателя — а следовательно, в определенной мере и государства — отвечает всемерное расширение экспорта, в то время как интересы безопасности каждой страны и всего международного сообщества требуют отсечь от общих экспортных потоков те товары и технологии, которые несут в себе опасность распространения. Разрешение этого противоречия — нахождение оптимального баланса между приверженностью принципам свободной торговли и необходимостью ограничить опасный экспорт — ставит задачи для тех, кто призван от лица государства заниматься ЭК.

В ближайшие годы проблемы ЭК переместятся в основном в сферу контроля над экспортом биотехнологий, позволяющих достаточно быстро и дешево наладить производство

биологического оружия, а также в сферу контроля над ракетными технологиями (в этой области распространение происходит наиболее явно, и уже наблюдается феномен «вторичного распространения», когда государства, лишь недавно сами получившие доступ к передовым ракетным технологиям, передают свои знания другим). В этих условиях вопросы контроля над ядерным экспортом не будут находиться на острие международных дискуссий; в то же время роль Комитета Цангера и ГЯП будет по-прежнему весьма высокой.

Одним из самых острых вопросов ЭК начала XXI века становится контроль над экспортом технологий, а также НТИ, которая может быть использована при создании ядерного оружия.

Хотя с целью предотвращения незаконного экспорта материалов в государствах-экспортерах создана и действует уже отлаженная система, включающая в себя в том числе и таможенный контроль, воспрепятствовать утечкам знаний и информации крайне сложно. Поэтому среди нерешенных проблем ЭК появляется и вопрос о так называемой «неосязаемой» передаче технологий, т.е. о передаче знаний в процессе обучения, научных обменов, по каналам компьютерной связи, через обмен НТИ, предоставление докладов, научно-исследовательских работ и т.д. Даже если гипотетически предположить, что все зарубежные передвижения всех ученых-ядерщиков всех пяти ЯОГ, являющихся носителями критически важных знаний в области создания ядерного оружия, будут находиться под постоянным контролем со стороны национальных спецслужб, пока трудно представить, как в эпоху интернета можно предотвратить передачу нежелательной информации. По крайней мере, в настоящее время задача такого тотального контроля не под силу ни одному государству.

ЛИТЕРАТУРА

Ефимов А.М. Новые вызовы международному режиму нераспространения и Группа ядерных поставщиков. *Ядерный Контроль*, №3, май-июнь 2000, с.54-57.

Кириченко Э.В. Регулирование ядерного экспорта. В книге: Разоружение и безопасность. 1997-1998. ИМЭМО РАН. М., Наука, 1997.

Тимербаев Р.М. Группа ядерных поставщиков: история создания (1974-1978). М., Библиотека ПИР-Центра, 2000.

Global Evaluation of Nonproliferation Export Controls. 1999 Report. The University of Georgia, 1999.