NPT/CONF.2010/PC.I/WP.22

Подготовительный комитет Конференции 2010 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора

3 May 2007
Russian
Original: English

Первая сессия
Вена, 30 апреля — 11 мая 2007 года

Статья X Договора о нераспространении ядерного оружия: предотвращение выхода из Договора его нарушителей и реагирование на такой выход

Рабочий документ, представленный Соединенными Штатами Америки

1. Все государства — участники Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) в значительной степени заинтересованы в том, чтобы он соблюдался и выполнялся всеми участниками. Каждая страна в плане национальной и международной безопасности принципиально заинтересована в том, чтобы не допустить приобретение ядерного оружия новыми странами и воспрепятствовать развалу режима нераспространения и появлению новой гонки ядерных вооружений, что имело бы потенциально катастрофические последствия. Каждое государство также имеет жизненно важные экономические и социальные интересы в обеспечении и расширении международного сотрудничества в ядерной области, в основе которого лежат гарантии, существующие в результате соблюдения ДНЯО. Неизменная целостность и эффективность этого Договора имеют весьма важное значение для международного мира и безопасности.

2. Однако может возникнуть опасность того, что те огромные преимущества, которые Договор о нераспространении ядерного оружия дает международному сообществу, будут сведены на нет, если позволить странам, которые нарушают Договор, свободно из него выходить, разрабатывать ядерное оружие и безнаказанно пользоваться плодами своих нарушений. Если за нарушение не придется платить, а выход будет восприниматься как прекращение международных усилий с целью принятия коррективных мер, то предусмотренная Договором система взаимозависимой безопасности и связанных с разработкой преимуществ может рухнуть, подорвав основные нормы о нераспространении Договора и сделав всеобщее присоединение к нему бессмысленным.

3. Возможность наступления такого будущего теперь приобрела реальные очертания. После долгих лет пренебрежения своими гарантийными обязательствами и разработки ядерного оружия Северная Корея в январе 2003 года объявила о своем намерении выйти из Договора. Ее заявления и действия до и по-

07-33010 (R) 080507 080507

сле этой даты, не самым незначительным из которых является проведение в октябре 2006 года ядерного испытания, свидетельствуют о том, что выход Северной Кореи из Договора как раз и есть то поведение, которое международное сообщество не может допустить, если мы хотим, чтобы ДНЯО продолжал служить своим целям. Между тем, когда вскрылись многочисленные непрекращающиеся нарушения со стороны иранского режима его обязательств по ДНЯО, его руководители намекнули, что и они прорабатывают вопрос о выходе из Договора. Реакции международного сообщества, которые до настоящего времени были довольно противоречивыми, необходимо придать более четкий характер, поскольку от того, как мы реагируем на эти провокации, будет зависеть то, продолжит ли Договор свое существование, обеспечивая свои преимущества будущим поколениям.

4. По этим причинам государства — участники ДНЯО должны относиться к статье X с особым тщанием. Вопрос о том, как эффективнее предотвратить выход из Договора его нарушителей, а, если потребуется, отреагировать на такой выход, носит важный и срочный характер. Настоятельно необходимо безотлагательно принять эффективные меры на международном уровне. Государства-участники должны уделить этому вопросу первоочередное внимание в текущем периоде рассмотрения действия ДНЯО, использовать превосходную подготовительную работу, проделанную в связи со статьей X для Конференции 2005 года по рассмотрению действия ДНЯО, и тесно сотрудничать друг с другом в целях скорейшего осуществления надлежащих мер.

Преимущества и добросовестное выполнение Договора

5. Все государства — участники ДНЯО в плане безопасности пользуются огромными преимуществами, предоставляемыми Договором, прежде всего в виде гарантий того, что безъядерное государство-сосед или соперник не сможет разрабатывать ядерное оружие, а также в виде вытекающих отсюда для всего человечества гарантий того, что новой опасной гонки ядерных вооружений не будет. В этом и заключается базовая цель Договора. Однако эта цель будет подорвана, если государства-участники перестанут выполнять ДНЯО и им будет позволено выйти из Договора без каких бы то ни было последствий.

6. Участники Договора о нераспространении ядерного оружия пользуются рядом преимуществ, которыми другие государства, решившие не присоединяться к нему, пользоваться не могут. К числу этих преимуществ относится участие в работе конференций по рассмотрению действия Договора и заседаниях Подготовительного комитета, где обсуждаются важные аспекты действия Договора. К числу преимуществ Договора также относится гарантия доступа к сотрудничеству в ядерной области и широкий спектр мер технической поддержки в использовании ядерной технологии в мирных целях. Однако государство-участник, которое пользуется этими преимуществами, при этом скрыто нарушая свои обязательства по Договору, демонстрирует неуважение к Договору и совершает своего рода обман по отношению ко всем другим государствам-участникам. Не следует позволять, чтобы государство-участник, которое выходит из Договора, нарушив его, устранялось от коррективных мер со стороны международного сообщества, лишающего его таких преимуществ в период нарушения Договора. Выход из Договора не освобождает государство от нарушения Договора, совершенного в период, когда оно еще являлось его участником. Если участник выходит из Договора до того, как он устранит свои нарушения,

он должен нести ответственность за эти нарушения. Согласно статье X страны имеют право выйти из Договора, однако они не имеют права получать выгоды от своих нарушений, и другие государства-участники должны следить за тем, чтобы этого не происходило.

Предотвращение выхода и эффективное реагирование

7. Эффективные международные меры по обеспечению того, чтобы нарушители не могли пользоваться плодами своего обмана, будут не просто обеспечивать достижение менее опасного и более справедливого результата в их конкретных случаях. Они также будут укреплять Договор, охрану международного мира и безопасности и нормы, которые способствуют международному сотрудничеству в ядерной области, поскольку они будут делать как нарушение Договора, так и выход из него в течение или *после* нарушения менее привлекательным для других в будущем. Элементы реагирования и предотвращения выхода взаимосвязаны: усиление предотвращения выхода будет снижать возможность наступления обстоятельств, когда потребуется реагировать на выход из Договора нарушителя. В то же время каждый случай эффективного реагирования будет способствовать предотвращению того, чтобы другие попытались идти в будущем тем же путем.

Существующие механизмы

8. Если участник объявляет о своем намерении выйти из Договора, ДНЯО и режим ядерного нераспространения уже предоставляют международному сообществу возможность (уведомление за три месяца) отреагировать на эту ситуацию. К тому же Договор явно предполагает, что участники будут рассматривать возможность выхода только в случае наступления самых серьезных обстоятельств: угроза для его высших интересов. Согласно тексту пункта 1 статьи X.1,

> «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».

9. Предусматривая уведомление за три месяца до выхода, статья X предоставляет участникам и Совету Безопасности Организации Объединенных Наций (и тем самым косвенно практически любой заинтересованной стороне, которая могла бы оказать какое-то воздействие) время попытаться воздействовать на выходящего из Договора участника или подготовиться к последствиям окончательного выхода. Требование о том, чтобы выходящий из Договора участник включал в свое уведомление о выходе заявление об исключительных обстоятельствах, которые он рассматривает как поставившие под угрозу его высшие интересы, дает международному сообществу возможность провести обзор и оценку мотивов и причин действий выходящего из Договора участника. Хотя решение о выходе относится сугубо к сфере национального суверенитета, ме-

ждународному сообществу следует стремиться использовать любые имеющиеся у него возможности для исправления положения, если становится ясно, что такие причины приводятся недобросовестно, особенно с намерением продолжить ранее начатые нарушения ДНЯО.

10. ДНЯО не предусматривает полномочия *остановить* выход из Договора, если приведенные причины, по мнению международного сообщества, являются необоснованными или надуманными, однако сам Договор не препятствует тому, чтобы международное сообщество предприняло надлежащие шаги в отношении выходящего из Договора участника, особенно участника, который продемонстрировал, что его действия создают угрозу для международного мира и безопасности. С учетом разрушительного потенциала ядерного оружия, обладание которым регулирует Договор, выход из этого Договора, как правило, вызывает вопросы, входящие в компетенцию Совета Безопасности. Выход же какой-либо страны, которая уже нарушила свои обязательства по Договору, должен восприниматься с огромной озабоченностью.

Реагирование на выход из Договора

11. Участникам Договора следует предпринять широкий круг мер, с тем чтобы попытаться не допустить выхода из Договора государства в период, когда оно его нарушает, и выразить свое несогласие с таким шагом до, в течение и после уведомительного периода, предусмотренного статьей X. Такие меры в зависимости от обстоятельств могли бы включать:

A. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций

12. Поскольку намерение нарушителя ДНЯО выйти из Договора скорее всего будет сопровождаться намерением приобрести ядерное оружие, Совет Безопасности обязан тщательно изучить потенциальные последствия намеченного выхода для международного мира и безопасности. В этой связи по получении уведомления о выходе из Договора Совет Безопасности должен оперативно собраться для рассмотрения приведенных участником «исключительных обстоятельств», которые он рассматривает как поставившие под угрозу его высшие интересы и обусловившие тем самым его намерение выйти из Договора, а также вероятных последствий этого выхода для мира и безопасности и возможности принятия этим участником альтернативных мер (помимо выхода из Договора), которые могли бы отрегулировать и устранить обстоятельства, приведенные участником.

13. Совет Безопасности четко указал, что распространение ядерного оружия представляет угрозу для международного мира и безопасности. В этой связи в случае выхода из Договора его нарушителя Совет должен рассмотреть весь спектр предусмотренных Уставом возможностей, в том числе главой VII, которые могут быть оправданы с учетом обстоятельств дела. Выход из Договора участника, нарушившего обязательства по ДНЯО, вызывает особую озабоченность, поскольку другие участники могли строить свои расчеты в вопросах безопасности и принимать решения относительно сотрудничества в ядерной области исходя из того, что выходящий из Договора участник будет эти обязательства выполнять.

14. Совет Безопасности мог бы запросить у Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) всю соответствующую информацию, которой оно

может располагать, в отношении данной страны, включая состояние соблюдения гарантий выходящим из Договора государствам. Агентство, возможно, сможет предоставить и другую информацию, например о потенциале этого государства в отношении переработки и обогащения урана и плутония и их наличия, а также произведенной его инспекторами оценки деятельности, которая в нем осуществляется.

15. Совет Безопасности, возможно, также пожелает провести консультации с выходящим из Договора участником и четко указать, какие шаги Совет может предпринять в будущем. Если требования статьи X.1 ДНЯО были выполнены и выход осуществлен, то Совету следует тщательно проработать вопрос о том, представляет ли собой ситуация, сложившаяся в результате выхода из Договора, угрозу международному миру и безопасности. После вынесения такого определения Совету следует рассмотреть все надлежащие меры, включая использование его полномочий в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций в плане установления конкретных условий в отношении транспарентности и подотчетности применительно к деятельности, связанной с ядерной областью, в этой стране, и/или определения объема допустимых операций, связанных с ядерной областью, с этой страной.

B. Совет управляющих МАГАТЭ

16. Международное агентство по атомной энергии не имеет конкретных функций в вопросах собственно выхода из Договора. Однако у него есть конкретные уставные полномочия и обязанности в случае несоблюдения участником ядерных гарантий, и они могут приобрести особую важность в случаях, когда участник нарушает гарантийные обязательства до того, как он попытается выйти из Договора. К тому же Агентство обладает определенными возможностями в плане формирования гарантийных обязательств таким образом, чтобы снизить опасность того, что в результате выхода ядерные материалы и технологии немедленно перестанут быть объектом гарантий вообще. Таким образом МАГАТЭ и его Совет управляющих могли бы рассмотреть следующее:

a) меры по продолжению действия гарантий в отношении ядерного оборудования и материалов в выходящем из Договора государстве, если этот участник выполнит требования статьи X;

b) оперативное сообщение Совету Безопасности Организации Объединенных Наций о любых проблемах с соблюдением гарантий и других положений;

c) приостановление действия соглашений о поставках между МАГАТЭ и государством, не выполняющим свои гарантийные обязательства;

d) приостановление технической помощи МАГАТЭ такому участнику, будь то на основаниях, предусмотренных в уставе МАГАТЭ, в установленном порядке, либо по указанию Совета Безопасности Организации Объединенных Наций;

e) возвращение материалов или оборудования, предоставленных под эгидой МАГАТЭ государству, не соблюдающему свои гарантийные обязательства, согласно статье XII.A.7 и/или статье XII.C устава МАГАТЭ.

C. Ядерные поставки

17. Ядерные поставки в нарушающую ДНЯО страну, которая вышла или подала уведомление о выходе из Договора, должны быть прекращены. Нельзя также разрешать выходящему участнику получать выгоды от использования ядерных материалов и оборудования, которые он импортировал будучи участником Договора. Участники ДНЯО сотрудничают в ядерной области, исходя из добросовестного соблюдения Договора, а применительно к безъядерным государствам — исходя из принятия ими всеобъемлющих гарантий МАГАТЭ, требуемых в связи с ДНЯО. Выходящее из Договора государство, которое нарушило ДНЯО, не может продолжать пользоваться преимуществами, приобретенными в период, когда оно являлось участником Договора.

18. С этой целью государства, являющиеся в соответствии с ДНЯО ядерными поставщиками, должны стремиться с помощью надлежащих средств прекратить использование ядерных материалов и оборудования, поставленных ранее выходящему из Договора государству, и обеспечить их ликвидацию или возвращение первоначальному поставщику. Ядерные поставщики должны резервировать эти права в своих двусторонних договоренностях о ядерных поставках и в надлежащих случаях осуществлять их. Группа ядерных поставщиков, которая уже рассматривает требование о том, чтобы гарантии МАГАТЭ применялись в течение всего периода существования поставленных наименований, могла бы включить в свои руководящие принципы в отношении экспорта «обязательство в отношении возвращения» при нарушении ДНЯО или выходе из него в качестве условия поставки.

19. Распоряжение в отношении возвращения таких наименований могло бы также исходить от Совета Безопасности в резолюции, принятой на основании главы VII Устава, если такая мера будет сочтена необходимой в качестве ответа на угрозу международному миру и безопасности. И наконец, даже в тех случаях, когда поставка не имела места, договоренности о ядерных поставках, где это возможно, в порядке выражения неодобрения можно было бы аннулировать.

20. В этой связи мы отмечаем, как указывалось выше, что статья XII.A.7 устава МАГАТЭ предоставляет МАГАТЭ право «брать назад все материалы и оборудование, предоставленные Агентством или каким-либо его членом» для содействия в осуществлении проекта Агентства, если государство-получатель не соблюдает соответствующие требования в отношении гарантий и не принимает в течение разумного срока коррективных мер. Аналогичные положения содержатся и в статье XII.C. Идея устранения материалов и оборудования из государства в связи с невыполнением им норм в отношении нераспространения не является ни новой, ни новаторской, и поэтому ее вполне можно адаптировать к случаям выхода из ДНЯО страны, которая не выполняет норм в отношении нераспространения, нарушая ДНЯО.

21. И наконец, государства могут иметь свои собственные ресурсы в плане противодействия усилиям выходящих из Договора участников по продолжению разработки ядерного потенциала, включая сбор информации и различные способы наложения запретов. В случае выхода из ДНЯО нарушителя, государства, обладающие такими ресурсами, могли бы сосредоточить свои усилия на выходящем из Договора государстве как стране, вызывающей озабоченность в плане распространения, пытаясь остановить любую скрытую передачу в целях

приобретения связанного с ядерным оружием потенциала или распространения такой технологии среди других государств.

Заключение

22. Право выхода из ДНЯО остается суверенным правом, закрепленным в самом Договоре. Однако ничто в ДНЯО не дает странам права получать преимущества от нарушения положений Договора или ограждать себя от последствий таких деяний. А участники ДНЯО, по сути все страны, обладают суверенным правом изучать последствия такого выхода для их индивидуальной и коллективной безопасности. Государства-участники должны четко указать, что в случае выхода нарушителя из Договора они обеспечат наступление всех надлежащих последствий. При этом они также будут содействовать предотвращению таких действий и достижению цели всеобщего присоединения к Договору.

23. Для режима нераспространения принципиально важным является то, чтобы государства — участники ДНЯО действовали совместно в плане разработки и осуществления оперативных и эффективных мер по предотвращению выхода из Договора нарушителей и решительного реагирования в случае, если это произойдет. После объявления в 2003 году Северной Кореей о своем выходе большая конструктивная работа была проведена по этому вопросу в рамках подготовки конференцией 2005 года по рассмотрению действия Договора. И в текущем цикле обзора действия ДНЯО эта проблема должна иметь самый высокий приоритет, а государства-участники должны упорно работать для обеспечения согласия в отношении эффективных шагов. Цикл рассмотрения действия Договора должен сыграть важную роль в содействии разработке и поощрению таких мер, а также в подтверждении норм ДНЯО и более широкого режима нераспространения, на обеспечение которого они нацелены.