

Новые подходы к соблюдению соглашений по контролю над вооружениями и нераспространению

Введение

Майкл Муди и Эми Сэндз¹

Майкл Муди является президентом Института по контролю над химическим и биологическим оружием в Александрии, шт. Вирджиния. Ранее он работал заместителем директора Агентства США по контролю над вооружениями и разоружению, где занимался целым рядом проблем, связанных с контролем над вооружениями, включая переговоры по заключению Конвенции о химическом оружии и вопросы, относящиеся к Конвенции о биологическом и токсинном оружии. Доктор Эми Сэндз является заместителем директора Центра исследований проблем нераспространения и профессором Монтерейского института международных исследований. В 1994-1996 гг. она была заместителем директора Бюро по разведке, контролю и анализу информации Агентства США по контролю над вооружениями и разоружению.

После окончания «холодной войны» поведение Соединенных Штатов в вопросах национальной безопасности в значительной мере зависела от хода обсуждений соблюдения соглашений по контролю над вооружениями и разоружению с другими государствами. Сотрудники администраций Джорджа Буша – старшего и Билла Клинтона вынуждены были решать целый ряд серьезных проблем, связанных с соблюдением договоров, а именно:

- Отказ Ирака сотрудничать с Организацией Объединенных Наций, требующей проверки полного уничтожения и / или утилизации иракского оружия массового уничтожения (ОМУ);
- Разногласия с Северной Кореей по поводу подозрений относительно существования программ по разработке ядерного оружия в нарушение обязательств, взятых на себя Северной Кореей в качестве участника Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО); и
- Проблемы, связанные с соблюдением условий Конвенции по биологическому и токсинному оружию (КЗБО) Советским Союзом и, возможно, Россией.

Соблюдение соглашений является главным условием долгосрочной эффективности режима контроля над вооружениями и нераспространения ядерного оружия, а также международной безопасности. Тем не менее, оно остается одним из наименее изученных аспектов контроля над вооружениями и нераспространения, который Чарльз Флауэрри сравнил с третьим актом плохой пьесы, который «разыгрывается перед сонной аудиторией, обращающей мало внимания на происходящее»². Проблемы исполнения и соблюдения зачастую требуют особой скрупулезности и усложняются деталями формальных процедур, им недостает блеска и драматизма переговоров о заключении договоров. Однако, как выразился Джон Холум, бывший заместитель госсекретаря США по контролю над вооружениями и Директор Агентства по контролю над вооружениями и разоружению: «Думаю, все родители и драматурги согласятся со мной в том, что рождение детища имеет не меньше значение, чем его зачатие».³

Соглашения по вопросам нераспространения и контроля над вооружениями напрямую влияют на политическую ситуацию, складывающуюся вокруг так называемых «проблемных» государств. Оценке соблюдения подобных международных соглашений сегодня придается такое большое значение, поскольку отсутствие эффективного решения проблемы несоблюдения обязательств может подорвать режимы, реализующие эти соглашения. В результате дополнительную сложность приобретает вопрос выстраивания отношений с «проблемными» государствами, а в глобальной системе безопасности все сильнее проявляется элемент неопределенности и нестабильности. Кроме того, в последние годы заключалось все возрастающее число договоров, обязывающих все большее количество членов международного сообщества к выполнению конкретных обязательств. В будущем возможно заключение дополнительных соглашений, которые увеличат количество взятых на себя обязательств. Показательны также недавние события, например, в Совете Безопасности ООН по вопросу Ирака, выявившие сложности, связанные с обеспечением единства усилий международного сообщества в отношении проблем проверки соблюдения соглашений.

Если мы хотим, чтобы соглашения по контролю над вооружениями и нераспространению эффективно выполняли свою роль регулирующего механизма национальной и международной политики, необходимо обратиться к решению проблем, связанных с соблюдением договорных обязательств. Однако понимание данного процесса осложняется тем, что он включает в себя целый ряд серьезных вопросов, которые касаются большого числа участников из многих организаций.

Для того чтобы заполнить пробелы, существующие в специальной литературе, и привлечь внимание политических кругов на вопросы соблюдения, Центр исследований проблем нераспространения и Институт по контролю над химическим и биологическим оружием разработали совместный проект под названием «Соблюдение мер контроля над вооружениями: необходимость нового подхода». В июле 1998 г. в рамках проекта в Вашингтоне прошел семинар «Соблюдение соглашений по контролю над вооружениями и нераспространению: заполнение понятийных и политических пробелов». Участники семинара рассмотрели конкретные случаи, в которых вопросы соблюдения мер контроля над вооружениями имели решающее значение. Обсуждение коснулось также организационных вопросов, относящихся к процедурам оценки соблюдения. Статьи, опубликованные в соответствующем специальном разделе, были написаны по следам выступлений на семинаре. Основываясь на исторических примерах, авторы статей предлагают новые варианты политической реакции на проблемы несоблюдения взятых обязательств. В результате, мы надеемся, будет выработан новый подход к решению данной проблемы.

В данном введении дается общий обзор вопросов, затрагиваемых в рамках проекта. В первой части рассматривается современная ситуация в плане соблюдения мер контроля над вооружениями и нераспространения. Затем обсуждаются проблемы, существующие в этой области. И в заключение излагаются рекомендации по укреплению режима соблюдения обязательств по соглашениям в сфере контроля над вооружениями.

ОБЗОР ПРОБЛЕМ СОБЛЮДЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Участники проекта согласились с тем, что, несмотря на очевидный прогресс в области контроля над вооружениями и нераспространения, достигнутый в последнее десятилетие, будущее режимов контроля над вооружениями и нераспространения вызывает все больше опасений. Долгосрочный успех соглашений, которые олицетворяют существующие и обсуждаемые на данный момент режимы, еще не получил подтверждения и во многом зависит от того, каким образом выполняются эти соглашения и как решаются проблемы, связанные с их соблюдением. Имеющиеся на сегодняшний день данные противоречивы. Традиционные инструменты контроля над вооружениями, такие как Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД),

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ОПТ) или первый Договор о сокращении стратегических вооружений (СНВ 1) действительно способствовали прогрессу в достижении соблюдения договорных обязательств. Однако в ходе их реализации также отмечались существенные проблемы и временами возникали серьезные опасения в плане соблюдения обязательств.⁴

Картина становится еще менее оптимистичной при взгляде на многосторонние соглашения о нераспространении, а также договоры по химическому, биологическому и ядерному оружию. В этой области существует большое количество неразрешенных проблем в плане соблюдения обязательств, которые, в конечном счете, могут нанести непоправимый ущерб каждому отдельному договору и подорвать весь режим нераспространения. Без прочного основания, состоящего в успешном выполнении ряда существующих соглашений по контролю над вооружениями, выполнению, которое базируется на эффективном решении проблем с соблюдением обязательств и адекватной реакции на случаи несоблюдения, будущее контроля над вооружениями, а также долгосрочные перспективы современного режима контроля над вооружениями и нераспространения находятся под угрозой.

Кроме того, в настоящее время предпринимаются усилия по укреплению всеобъемлющего режима контроля над вооружениями и нераспространения: всеобъемлющие гарантии Международного агентства по атомной энергетике (МАГАТЭ), более эффективный процесс рассмотрения действия ДНЯО, усилия Специальной группы по подготовке протокола к Конвенции о запрещении биологического и токсинного оружия (КЗБО) по обеспечению более полного соблюдения обязательств. Однако и эти усилия могут обернуться во вред, так как вместо укрепления соответствующих соглашений и через них всего режима они могут продемонстрировать неискренность государств, взявших на себя обязательства. Сокращение угрозы безопасности и снижение вероятности возникновения серьезных конфликтов возможно только при условии, что за словами договора появится конкретное содержание. Не подкрепленные делами обязательства могут привести к тому, что контроль над вооружениями в лучшем случае потеряет свою значимость.

Эффективный контроль и реализация договоров в своей основе имеют одни и те же принципы и методы. И хотя подходы к контролю за выполнением договоров о разных видах вооружения имеют свои отличия, все они призваны предотвратить обман, создать критерии или обстановку, способствующие отбору существенной информации, и укрепить существующие нормы, направленные против распространения оружия. В совокупности эти подходы могут создать надежную систему контроля: обнаружение, сдерживание и укрепление уверенности в соблюдении обязательств. Общепризнанной является значимость принципов совместной отчетности, деклараций, уведомлений, деятельности на местах, транспарентности и свободного доступа.⁵ Однако в случае, когда данные меры не обеспечивают четкости понимания ситуации и информации, необходимых для разрешения сомнений в соблюдении обязательств, возникают проблемы, способные подорвать уверенность государств в режиме контроля над вооружениями.

Соблюдение обязательств невозможно обеспечить никакими мерами контроля. В конечном счете, решение о соблюдении является политическим и принимается с оглядкой на требования к безопасности и цели каждой отдельной страны. В начале 1990-х гг. казалось, что мир находится на пороге новой эпохи, в которой здоровой представлялась идея передачи части ответственности за безопасность стран режиму контроля над вооружениями - таким образом можно было добиться снижения угрозы и уменьшения затрат. Однако в ходе обсуждения проекта его участниками появились новые проблемы в области эффективной реализации договора по контролю над вооружениями. Зачастую эти проблемы связаны с запрещенной договором деятельностью государств, чье нежелание исполнять свои договорные обязательства ставят под сомнение значимость всей инициативы.

ПРОБЛЕМЫ

Изменения ситуации в области контроля над вооружениями

Современная ситуация с контролем над вооружениями имеет несколько существенных отличий от обстановки предшествующих периодов. Увеличилось количество действующих лиц и проблем, что, соответственно, усложнило ситуацию. Однако, главное, появилось больше средств разрушения, и общество стало более уязвимым. Большое беспокойство вызывает ряд новых проблем, которые затрудняют определение и решение вопросов, касающихся соблюдения обязательств. В их число входят следующие проблемы:

1. увеличившееся число правительственных и неправительственных участников процесса контроля над вооружениями;
2. различия в техническом потенциале стран, участвующих в многостороннем контроле над вооружениями;
3. продолжающееся неравномерное распределение информации и глобального технологического прогресса;
4. природа материалов и оборудования, допускающая возможность их использования для создания химического, биологического и ядерного оружия;
5. отсутствие согласия по вопросам оценки несоблюдения и адекватным стандартам доказательства;
6. отсутствие политической воли, необходимой для решения проблем несоблюдения обязательств по мере их возникновения; и
7. отсутствие эффективных средств правоприменения.

Как описывает в своей статье Брэд Робертс (Brad Roberts, "Revisiting Fred Ikle's 1961 Question, 'After Detection—What?'" / «Пересматривая вопрос Фреда Икле 1961 г.: Что следует за обнаружением?»), эпоха окончания холодной войны отражает тенденцию движения от двустороннего контроля над вооружениями к многосторонним усилиям в области нераспространения. Отказ от биполярности, однако, не означает появления другой последовательной структуры баланса сил на международной арене. Порядок биполярного мира был утерян, и замены ему найдено не было. После окончания холодной войны мировой порядок находится в переходном периоде, в его формировании участвуют многочисленные участники, обладающие разнообразными характеристиками и имеющие различные интересы. При этом все большую озабоченность вызывают потенциальные возможности и деятельность ключевых региональных участников этого процесса. До его окончания государства будут отдавать приоритет собственным интересам и оказывать второстепенное внимание международным последствиям долгосрочного характера. Различия в понимании собственных потребностей в области национальной безопасности означает, что процесс контроля над вооружениями в целом, и отдельные его вопросы в частности, будут иметь разное значение для разных государств.

Робертс указывает на то, что количество договоров о контроле над вооружениями и нераспространения, а также их участников неуклонно растет. Дни, когда лишь горстка великих держав «занимались контролем над вооружениями», прошли. Государства, которые прежде не имели опыта участия в договорах по контролю над вооружениями, оказываются лицом к лицу со сложными и обременительными обязательствами.⁶ Недавно было заключено несколько новых договоров с широким кругом участников, предусматривающих более масштабные мероприятия по контролю (Конвенция о запрещении химического оружия [КХО] и Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний [ДВЗЯИ]). Более того, участники нескольких ключевых договоров, таких как ДНЯО и КЗБО, объединили усилия с целью повышения действенности мер по укреплению доверия. Эффективная реализация этих договоренностей имеет решающее значение для создания прочного основания будущих инициатив в области контроля над вооружениями и нераспространения. Тем не менее, как указывается в статье Майкла Муди о

программах по разработке биологического оружия в Советском Союзе и России (Michael Moodie, "The Soviet Union, Russia, and the Biological and Toxin Weapons Convention" / «Советский Союз, Россия и Конвенция о запрещении биологического и токсинного оружия»), сомнения в приверженности ключевых государств своим обязательствам сохраняются.

Кроме того, разные государства имеют разный технический и человеческий потенциал, а также ресурсы, доступные для использования в целях контроля над вооружениями. Некоторые страны, например Соединенные Штаты, для понимания основ несоблюдения обязательств другими государствами прежде всего обращаются к имеющимся возможностям контроля, в особенности к ресурсам разведывательных данных. Другие страны, за отсутствием доступа к таким данным, не обращают внимания или ставят под сомнение поступающую информацию, и в вопросах реализации, контроля и подтверждения соблюдения обязательств полагаются на организации с многосторонним участием. Участники проекта согласились, что вопрос о роде информации, используемой для определения возможных нарушений, является камнем преткновения на плавном пути реализации многосторонних договоров по контролю над вооружениями. К тому же решения о видах и месте расположения ресурсов, привлекаемых для многостороннего контроля, принимаются непросто и зачастую под влиянием политических соображений.⁷

Вопрос об эффективной реализации инициатив по контролю над вооружениями дополнительно осложняется и другими изменениями ситуации в области контроля над вооружениями. Например, необходимо признать, что неправительственные участники стали влиятельной силой и должны учитываться в ходе процесса реализации договоров. В число неправительственных участников входят представители промышленных и академических кругов, средства массовой информации, некоммерческие организации – все субъекты, имеющие возможность воспользоваться плодами революции в области телекоммуникации, позволяющей быстрое и широкое распространение информации. Каждый из этих участников пытается оказывать давление, лоббировать и интерпретировать действия правительств. Их голоса могут оказать существенное влияние на восприятие фактов обществом и официальными лицами. В подобной ситуации неправительственные группы могут играть невероятно важную роль в формировании мнений о предмете и способах контроля, а также о сути несоблюдения.

В этой связи особенно важным представляется появление заинтересованных неправительственных групп и индивидуумов, которые имеют возможность обратиться ко все более доступной общественности информации по соблюдению обязательств. Данная тенденция проявилась, например, летом 1997 г., когда не только разведка США и предшественник центра по мониторингу ДВЗЯИ, но и научные круги по всему миру зафиксировали некое событие, произошедшее вблизи от российского ядерного полигона на Новой Земле. Представленная техническая информация была очень многообразна, что привело к противоречивым оценкам и неоднозначной реакции. Этот инцидент, некоторым образом, дал понять разведывательным службам США, что существуют группы людей, которые, обладая аналогичной информацией, могут представить немедленный технический анализ и поставить под сомнения их решения.⁸ Поскольку разведывательные службы чаще всего не могут полностью раскрыть свои источники и опубликовать данные, то ситуация подобного рода может подорвать доверие к оценке соблюдения, проводимой США.

Современная ситуация также отличается от положения в прошлом отсутствием презумпции соблюдения при подписании и ратификации договора. В статье Робертса обсуждается воздействие этого фактора на восприятие государствами договоров по контролю над вооружениями. Подобное положение привело к изменению роли и значения контроля. Ранее, и особенно до Второй мировой войны, государства относились к договорам по контролю над вооружениями как к своего рода джентльменским соглашениям. В мерах контроля не было нужды, так как подразумевалось, что государства будут вести себя по-джентельменски и чтить свои обязательства.

Начиная со Второй мировой войны, контролю за соблюдением стало придаваться большее

значения, так как исходная уверенность в ненарушении своих обязательств государствами сошла на нет. Как Москва, так и Вашингтон настаивали на включении жестких контролирующих мер в двусторонние соглашения по контролю над ядерными вооружениями, поскольку стороны не могли полностью доверять друг другу. Позднее, и особенно в последнее десятилетие, появилось мнение (имеющее под собой определенные факты), что некоторые государства подписывают договоры, не имея намерения выполнять их. Цель подписания состоит в получении доступа к технологиям и знаниям, а также приобретении прикрытия для разработки технического основания, необходимого для создания оружия массового уничтожения. Многие считают, что именно эти причины подвигли Иран, Ирак, Ливию и Северную Корею присоединиться к ДНЯО. Кроме того, в течение нескольких лет разведывательные службы США сообщают о том, что от 10 до 20 государств, возможно, занимаются разработкой химического или биологического оружия. Многие из этих государств являются участниками КХО и КЗБО.⁹ Если данные США хотя бы отчасти верны, то несколько стран присоединились к КХО и КЗБО, заранее зная об уже существующем или планируемом нарушении их положений или собираясь нарушить их в скором времени после подписания. В статьях М. Муди и Джаведа Али («Химическое оружие и ирано-иракская война: пример несоблюдения обязательств» / «Chemical Weapons and the Iran-Iraq War: A Case Study in Noncompliance») анализируются примеры, явного нарушения государствами взятых на себя обязательств: Советский Союз нарушил обязательства по КЗБО и Ирак – по Женевскому протоколу 1925 г. Одним из результатов подобного изменения в ожиданиях относительно поведения и целей участвующих государств стало то, что теперь стороны требуют создания строгих многосторонних режимов контроля. Второй, менее явный результат – это неприятное ощущение, сохраняющееся как в ходе реализации договора, так и в восприятии странами поведения друг друга, в результате чего подрывается важность и доверие к договорам по контролю над вооружениями и нераспространению.

Таким образом, новая многосторонняя, многополюсная ситуация в области нераспространения способствует появлению большого количества проблем в отношении контроля за соблюдением и реализации договоров. Эти проблемы отражают большие различия в ресурсах, геополитическом положении и интересах национальной безопасности государств. По сравнению со временами холодной войны «игровое поле» сегодняшнего дня, несомненно, не является ровным. Более того, сделать его ровным не очень просто. Однако при этом на этом поле необязательно в одну игру играют лишь две команды.

Недостатки технологического обеспечения соблюдения

Как согласились участники проекта, некоторые из самых сложных и наименее решенных проблем, связанных с соблюдением обязательств, заключаются в определении того, что такое соблюдение и где начинается несоблюдение. Несмотря на признание проблемы соблюдения и то, что ей уделяется все больше внимания, вопросы определения и установления границ соблюдения остаются практически неисследованными.¹⁰

При изучении доступных материалов по этой теме очевидной становится их немногочисленность и, особенно, отсутствие обсуждения вопросов о проведении регулярной проверки странами соблюдения соглашений другими сторонами. Соединенные Штаты выработали несколько способов оценки выполнения другими государствами их обязательств по различным договорам о контроле над вооружениями и нераспространении. Один из них представляет собой тщательную официальную проверку, проводимую ежегодно. Существуют также несколько ежеквартальных процедур, предписанных Конгрессом, а также ежедневные обсуждения вопросов по реализации договоров. В настоящее время предпринимаются усилия по координации различных мероприятий по оценке соблюдения договоренностей, но процесс этот далеко не прост и обременен политическими соображениями. Общему процессу оценки соблюдения зачастую не хватает необходимой четкости, последовательности и логичности даже в США. Более того, другие страны, похоже, не выработали ничего похожего на американский подход. Некоторые государства

участвуют в обсуждениях проблем соблюдения в рамках многосторонних комиссий, учрежденных по условиям таких договоров, как РСМД, СНВ или ОРТ, однако все эти меры остаются привязанными к конкретным проблемам реализации этих договоров. Большинство государств не имеют никаких внутренних механизмов для проверки соблюдения другими государствами обязательств по отдельным договорам и режима нераспространения в целом.

Еще одна проблема эффективной оценки соблюдения обязательств, которую подняли участники проекта, состоит в возможности двойного использования технологий, применяемых для создания оружия массового уничтожения. Распространение научных и технических данных будет продолжать обеспечивать основание не только для экономического, технологического и социального развития, но и для наращивания ядерного, химического и биологического военного потенциала. Как пишет в своей статье Али, использование химического оружия во время ирано-иракской войны привело к росту беспокойства относительно недостаточно строгих мер контроля за экспортом химических веществ – прекурсоров химического оружия и производственного оборудования, обладающих возможностью двойного использования. Поднятие данного вопроса способствовало созданию Австралийской группы, неформального форума государств, поставивших себе целью согласование национальных мер контроля за экспортом химических и биологических материалов, а также оборудования. Возможность двойного применения оборудования, материалов и технологий усложняет проблему разграничения законной и незаконной деятельности. Технические данные и меры по проверке имеют ограниченное эффективность при определении соблюдения, поскольку государства имеют возможность объяснить развитие инфраструктуры двойного применения научными и коммерческими интересами.

На каком же основании возможна оценка соблюдения, при условии наличия технических компонентов, необходимые для разработки оружия? Процедура оценки соблюдения предписывает рассмотрение *намерений* определенного государства – понятия слишком политизированного для того, чтобы служить основой действий международного масштаба. В некоторых ситуациях, намерение может оказаться недостаточным основанием даже для получения поддержки внутри страны, необходимой для организации ответных действий.

Участники проекта указывали на то, что Ирак представляет собой наглядный пример дилеммы, проистекающей из возможности двойного использования технологий, участвующих в разработке ядерного оружия. Соединенные Штаты убеждены, что Иран пытается развить потенциал для разработки ядерного оружия и, прикрываясь программой ядерной энергетики, занимается приобретением опыта, материалов и доступа к критическим технологиям. Однако мнение США, основанное на оценке разведслужбами деятельности и намерений Ирана, расходится с заключениями экспертов других стран, которые принимают во внимание технические возможности Ирана и историю участия данной страны в движении за нераспространение.¹¹ Соединенные Штаты не могут представить твердых доказательств существования программы разработки вооружений в Иране и пока не смогли обосновать свои выводы с помощью намерений Ирана. Для принятия решения по соблюдению определенным государством соглашения по контролю над вооружениями международному сообществу требуется веские доказательства. Как показывает пример Ирана, а также исторических пример полемики вокруг «желтого дождя», описанный Джонатаном Б. Такером («Желтый дождь»: уроки для вопроса соблюдения соглашений по контролю над вооружениями» / “The ‘Yellow Rain’ Controversy: Lessons for Arms Control Compliance”), использование намерений в качестве доказательств лишь придает процессу соблюдения политический аспект.

Еще одна проблема, отмеченная участниками проекта, заключается в переходе от переговоров к реализации соглашений. В качестве примера приводились события в Гааге, где для реализации КХО была создана Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО). Члены ОЗХО постоянно отстаивают свои позиции по мелким вопросам реализации конвенции, не прописанным

в тексте КХО.¹² Подобные обсуждения в сущности представляют собой новые переговоры и указывают на несоответствие, которое зачастую возникает между намерениями участников переговоров для подписания договора и интересами сторон, проводящих его положения в жизнь. Хорошим примером предмета «новых переговоров», возникающих на стадии реализации, является терминология. Для реализации договора необходима ясность выражения, однако двусмысленность и отсутствие деталей могут оказаться единственной возможностью добиться успеха во время переговоров в области контроля над вооружениями. Таким образом, вопросы определения соблюдения и уровня обеспокоенности в большинстве договоров обозначаются очень расплывчато. Борьба за конкретное наполнение разгорается с началом реализации.¹³ Участники начальных переговоров часто предполагают, что этими вопросами займется подготовительная конференция. Однако чаще эти проблемы остаются без решения до тех пор, пока в них не возникнет острая необходимость – ситуация, не способствующая конструктивному диалогу по поводу того, в чем заключается соблюдение соглашения, как и кем оно определяется, какова должна быть реакция на несоблюдение.

Значение для мер по соблюдению

Участники проекта отметили несколько проблем, которые возникают в связи с вопросами соблюдения. Одна из основных проблем заключается в отсутствии принятой международной процедуры оценки соблюдения. Ситуация осложняется также тем, что диалог по вопросам соблюдения начинается лишь с началом кризиса. Предполагается, что каждая из стран-участниц договора придет к собственному определению соблюдения, которое станет основой для соответствующих ответных действий. В действительности, лишь крупные государства принимают соответствующий способ оценки соблюдения. Их оценки не обязательно принимаются другими странами, которые не только не доверяют информации, лежащей в основе оценки, но и не знают, каким образом указанные государства пришли к определению соблюдения. Следовательно их выводам не доверяют.

Что означает отсутствие международного консенсуса по вопросу определения соблюдения соглашений по контролю над вооружениями? Прежде всего, государства могут применять различные стандарты для определения соблюдения. Некоторые требуют прямых, веских доказательств или «дымящегося ствола». Другие могут скорее доверять собранной информации, имеющей доказательную силу «вне всякого разумного сомнения», т.е. если на основании доступной информации любой разумный человек придет к заключению о несоблюдении. Наконец, третьи выберут вариант, при котором доказательства могут быть менее убедительными, полагаясь на «перевес доказательств» в пользу несоблюдения. Какой из методов используется государствами и международными организациями, остается неясным и мало понятным. В статье Такера описываются отрицательные последствия отсутствия понимания по объему «бремени доказывания» для удостоверения несоблюдения. Такер отмечает необходимость проведения международных дискуссий, проясняющих нормы, применяемые к гуманитарным проблемам, по сравнению с посягательствами на безопасность.

Второй результат отсутствия международного соглашения по важнейшим определениям соблюдения соглашения заключается в том, что соглашения по тому, какого рода информация должна использоваться в качестве доказательства в ходе оценки соблюдения и выведения заключений, также не существует. Соединенные Штаты, прекрасно осознающие, что использование данных, собранных отдельными странами, принимаются все более неохотно, предпринимали попытки повысить эффективность использования открытой информации своими службами и оказать помощь в этой области многосторонним организациям.¹⁴ Однако США, несомненно, будут полагаться в процессе контроля за соблюдением договоров на данные, полученные разведкой, поскольку именно эти данные дают США уверенность в эффективности принятого этой страной процесса оценки соблюдения. Во время дискуссий о характере информации, используемой в качестве основания для проведения инспекций по условиям ДВЗЯИ,

очевидны были расхождения между подходом США и использованием разведанных другими государствами. Вопрос этот остается проблематичным, хотя в итоге было решено, что государства могут использовать все относящиеся к делу данные, собранные всеми способами, принимающимися международным сообществом.

Третья область, на которой отразились недостатки обсуждения международным сообществом процедур оценки соблюдения, - это определение различными государствами понятия несоблюдения. Несоблюдение может определяться государствами в рамках одной из следующих категорий нарушений. При этом каждой из категорий соответствует желаемая реакция со стороны отдельных государств или мирового сообщества в целом:

1. незначительные технические или непреднамеренные проблемы,
2. разница в интерпретации или недостатки языка договора,
3. значительные, обнаруженные явные нарушения,
4. значительные обнаруженные скрытые нарушения, и
5. предполагаемые скрытые возможно значительные нарушения.

Первым очевидным шагом стала бы договоренность о том, какая деятельность заслуживает серьезной проверки, а какая не представляет значительной опасности. Однако, учитывая отсутствие координации между различными подходами к вопросу об определениях, именно этот шаг остается за пределами дискуссий международных организаций – исполнителей. Любое нарушение потенциально несет опасность, поскольку даже небольшая техническая проблема соблюдения может оказаться «верхушкой айсберга». Именно это произошло в случае с Северной Кореей, когда Пхеньян, подписав в 1995 г. ДНЯО, завершил оформление соглашения по гарантиям МАГАТЭ лишь семь лет спустя, несмотря на то, что по условиям договора, подобное соглашение должно было быть заключено с МАГАТЭ с течением 18 месяцев. Попыток заставить Северную Корею исполнить это условие было мало. К тому моменту, когда государства-члены МАГАТЭ обратили на это внимание, Северная Корея уже запустила ядерный реактор и провела по крайней мере один цикл переработки без каких-либо гарантий.¹⁵ Во времена администрации Рейгана недоверие к Советам проявлялось в том, что всем вопросам соблюдения уделялось практически одинаково большое внимание. Любое нарушение, допущенное Советским Союзом, независимо от его значимости, рассматривалось как имеющее большую важность. И хотя американские нормы претерпели некоторые изменения в силу понимания, что меры по проверке призваны предотвратить разработку «значимого в военном отношении»¹⁶ потенциала, границы того, что может считаться серьезным нарушением, остаются нечеткими как на национальном, так и на международном уровнях.

Непосредственным результатом отсутствия ясности является тот факт, что государствам, применяющим различные стандарты для доказательств, видов информации, а также различающиеся определения «значимого» несоблюдения, непросто придти к соглашению по способам решения поставленных проблем в области соблюдения. Отсутствие согласия означает отсутствие реакции. Как показано в статье Али об использовании химического оружия в ирано-иракской войне, недостаточно убедительная реакция со стороны мирового сообщества на нарушение Ираком своих обязательств по Женевскому протоколу привела к ухудшению ситуации. Подобный недостаток эффективного обеспечения соблюдения и реакции на возможные нарушения не способствует укреплению уверенности в режиме нераспространения.

Участники проекта согласились, что необходимо уделять внимание стадии обеспечения соблюдения, однако при этом становится все более сложно определить, каким образом можно повлиять на поведение упорно не подчиняющихся нарушителей. Некоторые из этих проблем, в свою очередь, происходят от недостатка согласия относительно процесса принятия решений о несоблюдении. Государства не приветствуют отсутствие прозрачности, слабую доказательную базу, политическую ангажированность и излишнюю опору на разведанные в оценке соблюдения.

Многие находят в этих проблемах причины для отказа от решительных действий, находя их удобными оправданиями отсутствия каких-либо действий. Таким образом, вопрос разработки более широко принятого международного подхода к рассмотрению вопросов соблюдения обязательств является решающим для построения крепкой международной базы для эффективного решения серьезных проблем несоблюдения и принятия ответных мер, которые приносят результаты.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПРОЕКТА ДЛЯ УКРЕПЛЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО КОНТРОЛЮ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

Признавая, что добиться четких определений соблюдения и коллективного руководства ими в современном мире непросто, участники проекта подчеркнули необходимость разработки государствами новых способов сдерживания угрозы несоблюдения, изменения поведения нарушителей и решения глубоко укоренившихся проблем, касающихся методов анализа вопросов соблюдения и стандартов, применяемых к доказательствам. Одна из идей, появившаяся в процессе дискуссий, состояла в разработке многоаспектного пакета, объединяющего стимулы для изменения поведения нарушителей и прекращения вызывающей беспокойство деятельности. Такие «пакеты» должны охватывать экономические и политические аспекты и могут включать координацию деятельности на двустороннем, региональном и международном уровнях.

Подобный «пакет» уже был разработан и в настоящее время реализуется совместно с Северной Кореей в рамках соглашения с США. В обмен на обязательства закрыть определенные вызывающие беспокойство ядерные объекты, разрешить перемещение отработанного топлива и работу с МАГАТЭ над вопросами гарантий, Северная Корея получила помощь в решении краткосрочных и долгосрочных энергетических проблем. Надежда возлагается на то, что к моменту завершения действия договора, побуждения и критерии в Северной Корее изменятся и станут более умеренными. Однако очевидно, что для того, чтобы пакеты соглашений работали, обе стороны должны энергично и честно претворять их в жизнь.

Участники проекта также пришли к соглашению о необходимости привлечь внимание международной общественности к вопросу соблюдения в целом и процессу оценки соблюдения в частности. Поскольку государства могут считать эту информацию слишком важной для открытого обсуждения, международный диалог по вопросам соблюдения можно начать с неправительственных должностных лиц и специалистов. Привлечение более широкого круга государств и индивидуумов с помощью инициативы “Track II” обеспечит основание для перехода к совместной деятельности с правительственными и международными чиновниками. В конечном итоге, отдельные государства и международные организации должны будут напрямую обратиться к решению проблем соблюдения, но на данный момент сам факт более активного международного обсуждения и более пристального внимания к процессу определения соблюдения станет важным шагом на пути обеспечения международной поддержки.

В третьих, несмотря на существование таких инициатив как “Track II”, участники считают, что отдельные страны должны проводить собственные программы, направленные на укрепление сотрудничества в области решения вопросов определения соблюдения. Государства должны рассмотреть целый спектр важных вопросов соблюдения в рамках двусторонних обсуждений и начать работу по обеспечению основания для поддержки применения санкций в случае необходимости. Кроме того, Совет безопасности ООН может проводить ежегодную проверку соблюдения многосторонних договоров по контролю над вооружениями. Он также мог бы обеспечить техническую помощь странам, желающим получить больше возможностей оценки вопросов соблюдения.

Четвертая рекомендация, которая была высказана в рамках проекта, заключается в том, что правительства должны более полно и на более ранних стадиях информировать население о

проблемах соблюдения. В таких демократических странах, как США, важно, чтобы граждане имели реалистичные ожидания относительно результатов работы в области соблюдения на международном уровне. Например, не все нарушения одинаковы, и некоторые из них не стоят тех политических и экономических затрат, которые потребуются для адекватной реакции. Повышение информированности общественности о новых проблемах и своеобразии эпохи после окончания холодной войны, особенно в области угрозы распространения оружия во всем мире, позволит гражданам понять ограниченность международных и национальных усилий определения нарушающего поведения и, следовательно, осознать трудности принятия адекватных ответных мер. Это также поможет общественности признать, что существуют альтернативные решения относительно необходимости решения проблем соблюдения обязательств.

Кроме прямого обращения к процессу определения соблюдения обязательств в области контроля над вооружениями, участники проекта обсуждали идею снижения темпов процесса контроля над вооружениями и сосредоточения внимания на укреплении существующих принципов. Многие специалисты сокрушаются о медленном ходе процесса контроля над вооружениями, однако, возможно, в этом есть свои преимущества. Отсрочка разработки новых инициатив в этой области и достижения в области заключения новых соглашений дает возможность сосредоточить внимание, сконцентрировать политическую волю и добиться согласия, необходимых для эффективной реализации существующих договоров. Учитывая ограниченность имеющихся ресурсов для решения проблем в области контроля над вооружениями, а также неустойчивость политических принципов, которыми руководствуются при реализации уже подписанных договоров, дополнительное бремя на уже перегруженную систему может привести ее к остановке, если не краху.

Верный путь к решению вопросов соблюдения соглашений по контролю над вооружениями – это терпение. Возможно, потребуется смириться с тем, что государство, нарушающее договор, никогда не признает своей вины и может даже извлекать пользу из своего поведения. Создание стимулов к нарушению противоречит общим интересам, поэтому имеет смысл пытаться сдерживать и постепенно сводить на нет деятельность нарушителей через «пакеты договоренностей», а не игнорировать проблемы или вводить неэффективные санкции против отдельных государств.

Договоры по контролю над вооружениями и обязательства по нераспространению направлены на укрепление безопасности каждого государства путем уменьшения угрозы. Однако контроль над вооружениями и режим нераспространения проводится не на стадии переговоров по соглашению или его отдельным положениям. Вооружения ставятся под контроль и распространение предотвращается только благодаря реализации договоренностей. Уверенность в уменьшении угрозы зависит от контроля за соблюдением соглашений и выявления и принятия ответных мер по существенным нарушениям.

В заключение участники проекта пришли к выводу, что если вопросы соблюдения соглашений не найдут эффективного решения, под угрозой окажется весь режим нераспространения и контроля над вооружениями. Возможность подобного исхода возрастает, когда государства ощущают все большую необходимость нахождения собственных методов самозащиты, в результате отказываясь от международных норм и юридических обязательств бороться с оружием массового уничтожения и выбирая одностороннее наращивание военного потенциала. Таким образом, обеспечение соблюдения договоров по контролю над вооружениями и нераспространению должно стать задачей всех государств и быть признанным приоритетным направлением работы всех мировых лидеров.

¹ Мы попытались передать позиции всех участников дискуссий, проводившихся в рамках данного проекта, однако ответственность за конкретное выражение точек зрения и рекомендаций, высказанных в данной статье, несут ее авторы.

² Charles C. Flowerree, "On Tending Arms Control Agreements," *Washington Quarterly* 13 (Winter 1990), p. 199.

³ U.S. Arms Control and Disarmament Agency, "Remarks of the Honorable John D. Holum, Director, U.S. Arms Control and Disarmament Agency to a Conference Co-Sponsored by the Center for National Security Law and the ABA Standing Committee on Law and National Security," June 10, 1994 (Washington, D.C.: Office of Public Affairs, 1994), p. 7.

⁴ Richard A. Falkenrath, "Resolving the CFE Flank Dispute," *Arms Control Today* 25 (May 1995); Colonel Jeffrey D. McCausland, "NATO and Russian Approaches to 'Adapting' the CFE Treaty," *Arms Control Today* 27 (August 1997); Joseph P. Harahan and John C. Kuhn, III, *On-Site Inspections Under the CFE Treaty* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 1996); U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *Threat Control Through Arms-Control Annual Report to Congress* (Washington, D.C.: U.S. Arms Control and Disarmament Agency, 1995); U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *Threat Control Through Arms-Control Report to Congress* (Washington, D.C.: U.S. Arms Control and Disarmament Agency, 1994).

⁵ Gregory G. Govan, "On-Site Inspection as a Verification Tool," in *Old Issues and New Strategies in Arms Control and Verification* (Amsterdam: VU University Press, 1995); Patricia Bliss McFate, Douglas A. Fraser, Sidney N. Graybeal, and George R. Lindsey, *The Converging Roles of Arms Control Verification, Confidence-Building Measures, and Peace Operation: Opportunities for Harmonization and Synergies* (Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, 1994); *Report of the Secretary-General*, United Nations General Assembly, fiftieth session, agenda item 59, September 22, 1995; Richard C. Davis, Lewis A. Dunn, Sidney N. Graybeal, Ralph Hallenbeck, Patricia Bliss McFate, and Timothy Pounds, *Arms Control Verification: Looking Back and Looking Ahead* (prepared for the Policy and Technical Analysis Division Office of Arms Control and Nonproliferation, Department of Energy, Contract, June 22, 1993).

⁶ Израиль представляет собой пример страны, которая в последнее время стала принимать более активное участие в многосторонних переговорах по контролю над вооружениями.

⁷ Примером могут служить переговоры по ДВЗЯИ. См.: Jozef Goldblat, "The CTBT Negotiations," *UNIDIR Newsletter-Special Issue* (UNIDIR, Number SI/96); Stephen J. Ledogar, "Concluding the Negotiations," *Disarmament: A Periodic Review by the United Nations* 18 (1995), pp. 139-152; "Towards a Nuclear Test Ban Treaty," *NATO Review* (November 1996), pp. 26-30.

⁸ К сожалению, разведка США отреагировала слишком поспешно и дала такую оценку данному событию, которая позволила рассматривать его как испытание Россией ядерного заряда малой мощности в нарушение Договора о пороговом ограничении испытаний ядерного оружия и ДВЗЯИ, который Россия к тому времени подписала, но не ратифицировала. Утечка предварительной информации послужила поводом для критических высказывания в адрес России и ДВЗЯИ. Появившаяся позднее и без шума более точная информация отражала вероятность сейсмического характера события, произошедшего в открытом море недалеко от российского испытательного полигона. Gregory van der Vink, Jeffrey Park, Richard Allen, Terry Wallace and Christel Hennet, "False Accusations, Undetected Tests and Implications for the CTB Treaty," *Arms Control Today* 28 (May 1998).

⁹ Department of Defense, Office of the Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1996); *Combating Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Report from the Commission to Assess the Organization of the Federal Government to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Pursuant to Public Law 293, 104th Congress, July, 1999.

¹⁰ Harald Muller, "Compliance Politics: A Critical Analysis of Multilateral Arms Control Treaty Enforcement," *Nonproliferation Review* 7 (Summer 2000).

¹¹ Rodney W. Jones and Mark G. McDonough, *Tracking Nuclear Proliferation: A Guide in Maps and Charts, 1998* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1998), pp. 169-184; David Albright, "An Iranian Bomb?" *Bulletin of the Atomic Scientists* 25 (July/August 1995), pp. 21-26; "IAEA: Iran's Nuke Program is Peaceful," Middle East Newsline (March 24, 2000), <www.menewline.com>.

¹² "The CWC at the Two-Year Mark: an Interview with Dr. John Gee," *Arms Control Today* 29 (April/May 1999), pp. 3-9.

¹³ Serguei Batsanov, "Chemical Weapons Convention En Route to Entry Into Force," *Chemical Weapons Convention Bulletin*, No. 27 (March 1995); "Defining Chemical Weapons the Way the Treaty Does," *Chemical Weapons Convention Bulletin*, No. 29 (September 1995).

¹⁴ Lothar Wedekind and James Larrimore, "Symposium on International Safeguards: New Chapters Open," *IAEA Bulletin* 39 (December 1997).

¹⁵ Leon V. Sigal, "Averting a Train Wreck With North Korea," *Arms Control Today* 28 (November/December 1998), pp. 11-15.

¹⁶ Значение термина «значимый в военном отношении» варьируется от договора к договору и, вероятно, меняется в зависимости от времени и контекста. Пример подобного несоответствия см. в: U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *START II Treaty*, 104th Cong., 1st sess., December 15, 1995, pp. 29-30.