

## ЯПОНИЯ

ПРОВЕРКА СОБЛЮДЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ О КОНТРОЛЕ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ  
И РАЗОРУЖЕНИИ

1. Правительство Японии постоянно подчеркивало важность принятия шаг за шагом таких конкретных мер, которые осуществимы в условиях современной международной обстановки и направлены на достижение конечной цели - всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем. Излишне говорить, что такие осуществимые конкретные меры будут способствовать подлинному разоружению и контролю над вооружениями только в том случае, если они будут приниматься на справедливой и взаимной основе и будут сопровождаться соответствующими мерами по проверке. Меры по проверке важны, поскольку они гарантируют эффективность соглашений о разоружении и контроль над вооружениями и укрепляют доверие между заинтересованными сторонами. Включение процедур проверки не означает, что государства-участники обязательно будут нарушать соглашения или что процедура проверки будет проводиться во враждебной и недружелюбной атмосфере. Но в то же время должны быть предусмотрены меры, касающиеся возможных нарушений. С этой целью важно, чтобы объем (граничные условия) запрещения и/или другие действия, касающиеся запрещенных видов оружия или связанных с ним материалов, объектов и т.д., были четко определены в соглашениях. Это необходимо потому, что возможные нарушения будут, по-видимому, несколько отличаться по своему характеру в зависимости от того или иного запрещенного вида оружия.

Важно понять, что проверка в этом смысле:

- i) включает в себе элемент меры по укреплению доверия, поскольку она дает наиболее эффективные результаты в атмосфере сотрудничества, и поскольку ее цель состоит в том, чтобы удостовериться и подтвердить, что добросовестность государств-участников, заключивших соглашения, постоянно поддерживается.
- ii) часто понимается как средство предотвращения с помощью надежных технических средств обнаружения возможных нарушений действий, подрывающих основы доверия, и
- iii) должна мыслиться таким образом, чтобы избежать ненужных конфронтаций и укрепить доверие с помощью соответствующего механизма консультаций и таким образом содействовать созданию общей атмосферы сотрудничества, в которой вообще может быть достигнут дальнейший прогресс в области разоружения.

2. Возникает вопрос, что произойдет, когда доказано, что нарушение действительно имело место и было таким образом обнаружено. Это чрезвычайно щекотливый вопрос как в теории, так и на практике. Можно говорить о применении санкций, но это может оказаться, в зависимости от конкретных случаев, крайне сложным вопросом, потому что:

- i) если нарушение было преднамеренным, то основа доверия, на котором построено первоначальное соглашение, может быть сразу подорвана, и соответствующее государство-участник может решить аннулировать данное соглашение или выйти из него;
- ii) как подтверждает опыт истории, применение эффективных санкций может оказаться нецелесообразным;
- iii) международные органы, которые должны будут решить вопрос о применении санкций, могут столкнуться с чрезвычайно сложной задачей; и
- iv) при имеющихся в настоящее время технических средствах проверки всегда существует некоторая вероятность ошибок и неточностей в наблюдении или измерении, в то время как нарушения, которые, вероятно, создадут проблемы, относятся к разряду нарушений со значительной вероятностью ошибок в обнаружении. Будет трудно применить предусмотренные санкции на основе заявления, согласно которому "вероятность совершения нарушения составляет 90%".

Положения, касающиеся проверки, необходимо рассматривать следующим образом:  
... имея в виду цель максимализации эффективности технических средств, с тем чтобы эти положения были как можно более объективны и свободны от субъективных суждений; при этом должна приниматься во внимание определенная степень эффективности затрат;

... стремясь к высокой степени вероятности обнаружения (часто упоминается 90-процентная вероятность) даже для спорных случаев, и стремясь к тому, чтобы при проверке, при которой допускается не 100-процентная вероятность, большее внимание уделялось скорее выявлению тенденции, чем индивидуальным подозрениям, и

... при наличии какого-либо положения и механизма, такого как Консультативный комитет, с помощью которых заинтересованная сторона или стороны предпримут позитивные действия, с тем чтобы внести ясность в отношении каких бы то ни было "подозрений", которые могут возникнуть, и как можно скорее восстановить доверие.

3. Существует четыре подхода к проверке, а именно:

- i) негативная проверка: с целью удостовериться, что нарушение не имело места (в таких случаях, как отказ от производства запрещенных материалов или видов оружия),
- ii) позитивная проверка: с целью подтвердить, что обещанные действия осуществлены (такие как уничтожение запрещенных запасов),
- iii) проверка, применяемая к 'дискретным' объектам; в отношении которых основным методом становится подсчет (например, количество развернутых вооружений, пачт для запуска ракет, производственных объектов),
- iv) проверка, применяемая к постоянно действующим объектам, в отношении которых основным методом становится измерение (например, при производстве или хранении материалов или химикатов).

Можно заметить, и опыт подтверждает это, что:

- a) сочетание позитивного и "дискретного" является наиболее легким, как, например, в случае уничтожения заранее определенных ракет, где достаточно простой проверки на месте актов уничтожения,

- b) наибольшие трудности представляет сочетание негативного и непрерывного, как, например, в случае отказа от производства ядерных материалов, необходимых для производства оружия или смертоносных химических агентов сверх разрешенного количества и для использования в неразрешенных целях,
- c) иногда трудно провести четкую грань между непрерывным и "дискретным", как, например, в случае производства химических или ядерных боеголовок из запрещенных материалов или материалов, на которые распространяются ограничения.

Существуют также некоторые связанные с этим проблемы. Это касается вопроса о том, следует ли рассматривать в качестве достаточной улики действия, которые явно ведут к запрещенной деятельности. Например, специалистам в области проверки часто поднимается вопрос о том, должно ли вызывать тревогу в мире проведение маневров и подготовка к какому-либо определенному виду боевых действий.

4. Обычно на практике более удобно, когда конвенция устанавливает общие рамки положений о проверке, а подробности в этой области оставляет за экспертами. Итог работы экспертов должен быть представлен для включения в соглашение, с тем чтобы технические положения соответствовали тем рамкам, которые предусмотрены в конвенции. Это часто объясняется трудностью согласования работы специалистов по правовым и техническим вопросам. Когда политические соглашения переводятся на язык правовой терминологии, они иногда становятся технически неточными, но может случиться и обратное.

В качестве примера может служить статья III Договора о нераспространении ядерного оружия (NPT), в которой обязательства в отношении гарантий в целом и без особой конкретизации возлагаются на Международное агентство по атомной энергии. Международному агентству по атомной энергии, в свою очередь, потребовалось более года для проведения обсуждения на международном уровне с участием экспертов, чтобы выработать конкретные детали. Гарантии по Договору о нераспространении сравнительно просты, поскольку этот Договор ставит под контроль только два химических элемента, а именно уран и плутоний. В то же время это очень сложно, поскольку различные концентрации различных изотопов этих элементов могут применяться как в военных, так и мирных целях. Работа, проделанная Международным агентством по атомной энергии, нашла свое завершение в отдельных соглашениях, насчитывающих более 100 статей (INFCIRC 153), а также в последовавшем затем непрерывном потоке документов технического характера.

При разработке процедур проверки для других соглашений по контролю над вооружениями и разоружению возникнут различного рода проблемы, но существуют определенные общие черты, которые будут рассмотрены ниже.

5. Взаимодействие между "объемом" соглашения и его "проверкой" должно рассматриваться следующим образом:

- a) В первом приближении, в объем запрещения может быть включена только та деятельность, которая действительно поддается проверке. В этой связи в большинстве случаев эффективной проверке могут подвергнуться только объявленные государством-участником материалы и объекты. Необъявленные или скрытые виды деятельности, материалы или оборудование обычно остаются вне поля зрения, за исключением тех случаев, когда они явно затрагивают ту часть деятельности, которая находится под проверкой, или когда они обнаружены с помощью национальных технических средств.

- b) В то же время проверка должна планироваться таким образом, чтобы результаты скрытой деятельности, если таковые имеют место, непременно стали бы в максимальной степени явными, с тем чтобы можно было пустить в ход механизм проверки по требованию. Основной предпосылкой соглашения по контролю над вооружениями и по разоружению является то, что несобъявленные или скрытые виды деятельности также запрещаются.
- c) Часто некоторые количественные более низкие уровни делают проверку с технической точки зрения бессмысленной. Примером являются погрешности в измерениях или ошибки, особенно когда измерения выполняются не непосредственно во время явления и не вещества, о котором идет речь, а на его производных (например, измерения уровня радиоактивности урана или плутония, измерения остаточных уничтоженных химических веществ, определение подземных ядерных взрывов с помощью сейсмических средств). Нередко при измерении совокупная ошибка, допускаемая людьми и в результате неточности приборов, составляет 0,1 процента или более. Когда объем материала большой, то 0,1 процента может составить большое количество. Такое положение требует установления определенного порога в любой системе проверки. В конечном счете потребуются также достигнуть договоренности по общепринятым стандартам измерений.
- d) Выборочные методы проверки (но не постоянные инспекции на местах) обеспечивают более низкие уровни обнаруживаемого материала. По мере увеличения количества проб вероятность "необнаруженного нарушения" уменьшается, но никогда не достигает нуля. В данном случае по мере увеличения усилий уменьшаются возможности нарушения.
- e) Некоторые объекты, оборудование или материалы могут создавать определенные трудности в отношении непосредственного доступа к ним для международных инспекторов, поскольку:
- i) с военной точки зрения, они засекречены; поэтому их рассекречивание может создать угрозу для национальной безопасности и/или увеличить опасность распространения,
  - ii) доступ к ним и обращение сопряжены с большим риском для здоровья.

Разумеется, эти причины никогда не должны использоваться в качестве предлога для уклонения от инспекции. Однако даже в этих случаях проблему можно решить, например, путем косвенных научно-технических предположений, как это практикуется при измерениях радиоактивности ядерных материалов. Придется разработать некоторые средства, например, для установления подлинного характера объявленного сверхтоксичного смертоносного химического вещества. Спутниковое наблюдение также можно рассматривать как косвенной проверкой.

- f) Когда границы между применением в гражданских и в военных целях являются четкими только теоретически, а на практике их трудно установить, сложности, связанные с законной промышленной деятельностью, становятся серьезной проблемой, как в этом убедились многие страны, признавшие гарантии МАГАТЭ. Ни одна страна не согласится на то, чтобы открыть важные секторы своей промышленности (часто с патентованной информацией) иностранному агенту. Приходилось разрабатывать и придется разработать средства для того, чтобы решить этот вопрос.

- g) Военная и гражданская техника, а также методы проверки постоянно изменяются. Важно предусмотреть механизм для рассмотрения соответствующих методов с целью повышения эффективности проверки и снижения связанных с ее проведением средств. Очень важно также, чтобы при таком техническом рассмотрении перво-степенное внимание уделялось ликвидации абстрактной конкуренции между "теоретическими, но возможными методами обмана" и "сложными методами их обнаружения".

6. В вышеизложенных соображениях основное внимание сосредоточено на трудностях, но это вовсе не означает, что проверка невозможна. Можно разработать различные формы проверки; они могут применяться комплексно, чтобы добиться повышения общей эффективности. Некоторые методы, которые эффективны в одних случаях, могут оказаться практически неприменимыми в других случаях. Это еще одна причина для того, чтобы применять разные подходы. Ниже приводятся примеры (не обязательно исчерпывающие и не обязательно в порядке значимости) различных подходов.

- a) Национальные технические средства. К ним относятся прежде всего меры, предусматриваемые договором ОСВ или договором о запрещении испытаний ядерного оружия. Проверка применения, по-видимому, относится к данной категории, если не будут разработаны и согласованы в будущем другие меры международного характера. Вопрос, который необходимо рассмотреть, заключается в следующем: необходим ли вообще обмен информацией, получаемой с помощью этих средств, а также ее подтверждение, и если это необходимо, то каким образом, в какой степени и с кем. Обнаружение нарушения с помощью этого средства или подозрение в отношении нарушения может служить основой для приведения в действие механизма проверки по требованию.
- b) Национальная система регистрации данных и подготовки докладов (в сочетании с национальными инспекциями на местах в случае необходимости может, при наличии, стать весьма полезным национальным центром по установлению контактов в целях обеспечения международной проверки. Такой центр будет оказывать помощь, но он не сможет заменить международную проверку.
- c) Международная система проверки данных и докладов позволит эффективно планировать деятельность, связанную с проведением выборочных международных инспекций на месте; при этом уменьшение числа таких проверок может привести к более высокому уровню доверия.
- d) Международные систематические или выборочные инспекции на местах являются в большинстве случаев необходимым элементом для объективной проверки соблюдения, в положительном или отрицательном смысле, в целях обеспечения сдерживающего фактора против несоблюдения. Необходимо предусмотреть проведение специальной международной инспекции на месте по требованию в результате возникновения подозрений (или на основании данных национальных технических средств или проверки данных и докладов, или выборочных инспекций на местах). Эффект от этого вида инспекции в каждом отдельном случае может быть разным. Обнаружение подготовительной деятельности для запрещенных целей и обнаружение совершившегося факта - это совершенно иные виды деятельности. Возвращаясь к первоначальной идее проверки, следует указать, что, помимо согласованной системы систематических инспекций, стороны-участники должны согласиться со специальными инспекциями, как средством устранения подозрения и восстановления доверия.

Вопрос о праве международных инспекторов на местах производить замеры самостоятельно или просто предоставить им право наблюдать лишь за частью деятельности, связанной с измерениями, или с помощью "черного ящика" следует рассматривать в зависимости от характера явлений, которые предстоит исследовать, а также в соответствии с соображениями, содержащимися в пункте 5 e) и f) выше.

Весьма желательно, чтобы во всех случаях эти меры проверки были включены в любое соглашение по разоружению.

7. Вопрос о том, следует ли сторонам-участницам Конвенции наделять международный орган такими функциями, как:

- a) проведение проверок национальных данных и докладов,
- b) получение и сбор данных с помощью национальных технических средств,
- c) проведение инспекций на местах,
- d) проведение анализа и оценки данных,
- e) право делать заявления относительно возможных случаев соблюдения и несоблюдения,

создает значительные трудности, степень которых определяется вышеуказанным порядком функций. Для эффективного выполнения своих технических функций этот орган должен быть в высшей степени компетентным. Он должен делать выводы в объективной и четкой форме и впоследствии предоставлять случай на рассмотрение международного сообщества. Разумеется, необходимой функцией такого международного режима будет проведение консультаций и осуществление сотрудничества, информирование сторон о различных инцидентах, а также периодическое рассмотрение соответствующих методов проверки.

8. Выше мы рассмотрели целый ряд вопросов, которые являются важными, а часто весьма существенными для создания эффективной системы проверки. Существуют и другие проблемы, такие, как методы и характер заявлений, сроки заблаговременных уведомлений, права и обязанности международных инспекторов. В этом документе не затрагиваются эти вопросы, поскольку они довольно хорошо известны международному сообществу. Цель данного документа также не состоит в том, чтобы утверждать, что на переговорах по контролю над вооружениями должны подробно рассматриваться все юридические или технические проблемы проверки. Однако важно, чтобы участники переговоров по вопросам проверки учитывали общий характер таких проблем для установления правильных рамок в тексте любого такого соглашения.