

Ядерные гарантии в Европейском сообществе — региональный подход

Х.В. Шляйхер

ВВЕДЕНИЕ

Статья III Договора о нераспространении требует применения гарантий МАГАТЭ ко всем государствам - участникам настоящего Договора, не обладающим ядерным оружием, и, кроме того, предусматривает возможность выполнения требований этой статьи государствами либо в индивидуальном порядке, либо совместно с другими государствами. Это последнее положение в отношении того, что группы государств могут действовать совместно, было включено в текст Договора по предложению государств - членов Европейского сообщества, потому что они желали сохранить свою основанную на Договоре о Евратоме систему гарантий, которая действовала удовлетворительно уже на протяжении многих лет. В результате семь государств, не обладающих ядерным оружием и входящих в Евратом, совместно с Европейским сообществом заключили в 1973 году соглашение с МАГАТЭ об осуществлении гарантий в рамках Договора о нераспространении. Это соглашение основывается на типовом соглашении INFCIRC/153 и в ряде случаев рассматривает систему Евратома в качестве единой региональной единицы во всемирной системе МАГАТЭ.

Позднее, в 1976 году, аналогичное соглашение было заключено между МАГАТЭ, Сообществом и Соединенным Королевством (на которое так же, как и на Францию, распространяются гарантии Евратома) в целях поддержки добровольного предложения Соединенного Королевст-

Д-р Шляйхер является директором Директората по гарантиям Евратома Комиссии европейских сообществ.

ва поставить свои гражданские ядерные установки под гарантии МАГАТЭ.

Хотя Франция и не является участницей Договора о не-распространении, эта страна, Сообщество и Агентство подписали соглашение, предусматривающее применение гарантий МАГАТЭ аналогично тому, как они применяются в соответствии с другими упомянутыми соглашениями, в отношении, однако, ограниченного числа материалов, которые Франция желает поставить под такие гарантии. Это соглашение все еще ожидает ратификации Францией.

Таким образом, сейчас мы сталкиваемся в Западной Европе с уникальной ситуацией в области гарантий. Это объясняется тем, что там существует региональный орган по гарантиям, наделенный наднациональными правами, который в то же самое время не только выполняет в рамках системы МАГАТЭ задачи, обычно возлагаемые на национальные системы учета и контроля, но также сотрудничает с МАГАТЭ в проведении инспекций, позволяющих последнему делать собственные независимые выводы. Цель данного доклада состоит в том, чтобы дать описание особенностей этой системы, ее преимуществ и недостатков и наметить в общих чертах пути дальнейшего развития в этой области.

ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ГАРАНТИЙ ДОГОВОРА О ЕВРАТОМЕ

Договор о Евратоме является одним из трех договоров, заключенных теми же девятью государствами, которые образуют Европейское сообщество; другими договорами являются Договор об угле и стали и Договор об Экономическом сообществе (Общем рынке). Исполнение договоров осуществляется с помощью одной общей Комиссии, которая является независимой от государств - членов. Совет министров, в котором представлены правительства каждого государства-члена, принимает решения по предложениям, внесенным Комиссией. Парламент, который с 1979 года избирается непосредственно населением, обладает некоторыми четко определенными правами, особенно в вопросах, касающихся бюджета.

Договор о Евратоме содержит, в частности, раздел о ядерных гарантиях. Первая статья этого раздела (статья 77) гласит:

"В соответствии с положениями настоящей главы Комиссия удостоверяется, что на территориях государств-членов:

- а) руды, исходные материалы и специальные делящиеся материалы не переключаются с предполагаемого применения, о котором объявили пользователи;
- б) положения, относящиеся к поставкам, а также любые конкретные обязательства в отношении гарантий, принятые на себя Сообществом в соответствии с соглашением, заключенным с третьим государством или с международной организацией, соблюдаются".

Последующие статьи этого раздела конкретизируют каким образом должны достигаться эти цели: операторы должны сообщать Комиссии основные технические характеристики их установок, а также они должны регулярно представлять отчеты о запасах и движении ядерных материалов; Комиссия направляет инспекторов на предприятия, и эти инспекторы имеют доступ ко всем помещениям, где находится ядерный материал; Комиссия может применить санкции к тем операторам, которые не выполняют указанные положения, и т.д. В этом смысле особый интерес представляет то, что Комиссия при осуществлении гарантий имеет дело непосредственно с операторами, а не с правительствами государств-членов. Таким образом, система гарантий Евратома является наднациональной системой, при осуществлении которой некоторые права суверенитета переданы государствами Европейской комиссии. Однако у нее нет полицейских сил, и она обладает только ограниченной ответственностью в области физической защиты.

Приведенная выше статья 77 Договора содержит два различных положения: о том, что материалы не переключаются на иные цели, чем те, о которых объявили пользователи, и о том, что обязательства, принятые на себя Сообществом в соответствии с соглашением, заключенным с третьим государством или с международ-

ной организацией, соблюдаются. Необходимо подчеркнуть, что, в соответствии со статьей 77 Договора, гарантии Евратома касаются не только переключения ядерного материала с целью возможного производства ядерного оружия (о чем в равной степени заботится МАГАТЭ, особенно с точки зрения осуществления Договора о нераспространении), но также многих других аспектов, относящихся к надлежащему использованию материалов, обычно определяемых в контрактах на поставку, посредством которых Сообщество гарантирует выполнение конкретных обязательств.

СОГЛАШЕНИЯ О ГАРАНТИЯХ С МАГАТЭ

Соглашение между семью государствами-членами, не обладающими ядерным оружием, Европейским сообществом и МАГАТЭ (INFCIRC/193), подписанное в апреле 1973 года, вступило в силу в феврале 1977 года после его ратификации соответствующими государствами-членами и после выработки Комиссией правовых документов, необходимых для его осуществления. По своей структуре и положениям оно очень близко к типовому соглашению INFCIRC/153, однако учитывает главным образом в Протоколе и в Дополнительных положениях наличие системы гарантий Евратома. Далее оно предусматривает, что Агентство осуществляет свои инспекции посредством наблюдения за инспекционной деятельностью Евратома всякий раз, когда Агентство может достичь целей своих регулярных или специальных инспекций подобным образом. Оно также предусматривает, что инспектора Агентства должны присутствовать при проведении некоторых инспекций Сообщества. Соглашение между Соединенным Королевством, Сообществом и МАГАТЭ (INFCIRC/263) предусматривает, что точно так же, как и в случае с государствами, не обладающими ядерным оружием, Комиссия направляет МАГАТЭ отчеты о всех гражданских ядерных материалах, имеющихся на ядерных установках. Однако инспекции МАГАТЭ будут проводиться только на таких установках, которые время от времени будет указывать Агентство; целесообразно напомнить в данном случае, что гарантии Евратома

продолжают применяться ко всем гражданским ядерным материалам, находящимся даже на установках, не указанных Агентством. Это соглашение действует с августа 1978 года; МАГАТЭ регулярно получает отчеты о всех материалах, и ожидается, что вскоре МАГАТЭ начнет проведение регулярных инспекций.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГАРАНТИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СООБЩЕСТВЕ

Правила 3227/76 и частные положения о гарантиях

Вслед за подписанием соглашений о гарантиях с МАГАТЭ перед Комиссией встал вопрос о необходимости принятия новых правил, регулирующих применение гарантий, взамен двух старых документов, которые действовали с 1959 года и которые уже не соответствовали нынешним критериям. Эти новые правила (3227/76) должны были быть применимы к ядерным материалам и установкам во всех девяти государствах-членах, включая два государства, обладающие ядерным оружием, и позволять Комиссии получать от операторов установок (и от всех, кто имеет дело с ядерными материалами), всю информацию, необходимую Сообществу, как для передачи МАГАТЭ, так и для его собственных целей. Эти правила действуют с января 1977 года.

Представляется излишним подробно рассматривать здесь эти правила, необходимо упомянуть лишь некоторые важные аспекты. Правила определяют обязанность операторов установок сообщать информацию о конструкции их установок, а также направлять регулярные и специальные отчеты о запасах материалов и их движении в Комиссию (которая затем отчитывается перед МАГАТЭ), однако в них не затрагиваются вопросы, связанные с проведением инспекций. (Права на проведение инспекций, предоставленные инспекторам Евратома, являются очень широкими, и они зафиксированы в Договоре о Евратоме; права на проведение инспекций инспекторами МАГАТЭ определяются в соглашениях о гарантиях и в приложениях по установкам и не являются объектом правил Сообщества).

Правила предусматривают, что Комиссия должна разрабатывать для каждой установки так называемые "частные положения о гарантиях". В этих положениях подробно излагаются процедуры, в соответствии с которыми операторы должны выполнять свои обязательства по гарантиям и определяются, в частности, зоны баланса материала, ключевые точки измерений, конкретные обязательства по учету и представлению отчетов, частота проведения инвентаризаций и меры по сохранению и наблюдению.

Очевидно, что "частные положения о гарантиях" тесно связаны с приложениями по установкам, которые Комиссия совместно с МАГАТЭ разрабатывает для каждой установки. Однако первые не идентичны вторым, так как правовой основой положений являются Договор о Евратоме и правила, и они предусматривают также обязательства, существующие только по отношению к Комиссии (например, обязательства указывать происхождение материалов и сообщать об их использовании).

Ядерные установки в Европейском сообществе

Ядерная промышленность в Европейском сообществе охватывает все этапы топливного цикла, начиная от добычи и переработки сырья, включая получение концентратов, экстракцию, обогащение, производство топлива, и эксплуатации энергетических реакторов и кончая регенерацией ядерного топлива и использованием реакторов на быстрых нейтронах, а также всех видов установок для проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Сообщество располагает приблизительно 400 установками самых различных размеров, и под гарантиями Евратома в настоящее время находится приблизительно следующее количество материалов:

плутоний	35 т
высокообогащенный уран	13 т
низкообогащенный уран	10 000 т
природный уран	30 000 т
обедненный уран	14 000 т
торий	1 300 т

В Сообществе осуществляется крупная торговля ядерными материалами, не сдерживаемая государственными

границами стран - членов Сообщества. Однако поскольку собственные ресурсы Сообщества ограничены, большая часть урана ввозится из других стран. В той мере, в которой поставщики урана ставят определенные условия в отношении его использования, Директорат по гарантиям обязан обеспечить выполнение этих условий.

В последние годы ожидаемое развитие ядерной энергетики натолкнулось на некоторые препятствия в разной степени в различных государствах-членах, но тем не менее эта энергетика продолжает поступательное движение вперед, и предполагается, что установленная ядерная мощность возрастет с 29 ГВт(эл.) в 1979 году примерно до 125 ГВт(эл.) в 1990 году.

Директорат по гарантиям Комиссии Европейского сообщества

В Директорате по гарантиям Евратома работает примерно 150 штатных сотрудников, из которых приблизительно 60 человек регулярно проводят инспекции. Штат сотрудников Директората был набран из всех девяти государств - членов Сообщества. Они являются постоянными служащими Европейского сообщества и не зависят от государств при исполнении своих обязанностей.

Служба учета обрабатывает около 20 000 строк входных данных в месяц главным образом с помощью электронной системы обработки данных. При проведении НИОКР, а также аналитических работ Директорат, в распоряжении которого имеется весьма ограниченная лабораторная база, полагается преимущественно на Объединенный исследовательский центр Европейского сообщества. Бюджет, не считая общие расходы на персонал, но включая расходы на проезд и суточные во время проведения инспекций, составляет около 1,5 млн. европейских валютных единиц (ЕВЕ) в год (1979 год) (1 ЕВЕ приблизительно равна 1,3 долл.).

Сотрудничество с МАГАТЭ

В статье 1 Протокола к Соглашению о гарантиях, заключенному с МАГАТЭ, указывается, что настоящий

протокол "расширяет некоторые положения данного Соглашения и, в частности, определяет условия и средства, в соответствии с которыми сотрудничество в применении гарантий, предусмотренных данным Соглашением, осуществляется таким образом, чтобы избежать ненужного дублирования деятельности Сообщества по гарантиям".

Следующие далее статьи соответствуют данной концепции, определяя, например, что информация о конструкции рассматривается совместно (статья 3), что подготовка Приложений по установкам осуществляется совместно (статья 5) и что создается Комитет по связи (статья 25). Протокол содержит значительное количество статей, касающихся проведения инспекции. В этих статьях говорится, например, что регулярная инспекционная деятельность координируется (статья 10), что, исходя из общих положений Соглашения, при определении фактического числа, интенсивности, продолжительности, графика и методов инспекций Агентства принимаются во внимание усилия по инспекциям, прилагаемые Сообществом в рамках его многонациональной системы гарантий (статья 11); что регулярные инспекции Агентства проводятся одновременно с инспекционной деятельностью Сообщества (статья 14а); что во всех случаях, когда Агентство может достигнуть целей регулярных инспекций, инспектора Агентства осуществляют соответствующую деятельность путем наблюдения за инспекционной деятельностью инспекторов Сообщества (статья 14 b); что график и план инспекций Сообщества вырабатываются Сообществом в сотрудничестве с Агентством (статья 15) и т.д. Все эти положения, которые в некоторых отношениях еще более уточняются в Дополнительных положениях, в настоящее время регулярно и в целом удовлетворительно выполняются на практике. Первоначально существовали определенные различия в интерпретации точного значения некоторых положений, однако в общем подобные проблемы были практически решены.

Стремление избежать по мере возможности любого ненужного дублирования, позволив при этом обоим инспектирующим органам выполнять свои обязанности, было и

БЮЛЛЕТЕНЬ МАГАТЭ — КНИГА 22, НОМЕР 3/4

остаётся руководящим принципом в поиске решений проблем, с которыми приходится сталкиваться на практике. Необходимо было найти особое решение проблемы, которая полностью не была осознана при заключении Соглашения, в связи с проведением инспекций на установках, на которых используются значительные количества материалов, имеющих большое стратегическое значение, методами, обеспечивающими относительно малое время обнаружения. Применение обычных форм сотрудничества потребовало бы чрезмерно больших суммарных трудозатрат на проведение инспекций на установках, о которых идет речь, и поэтому для подобных случаев временно были созданы объединенные группы инспекторов от обеих организаций. Такая мера была тем более оправданной, что в обычном случае каждая организация должна была бы направлять для работы на подобных установках, даже если бы она осуществляла применение гарантий в одиночку, более чем одного инспектора. В объединенных группах инспектора работают вместе в едином коллективе с общими рабочими документами, и по мере возможности те задачи, для выполнения которых требуется только один инспектор, могут быть решены любым членом группы при условии, что каждой организации будет предоставлена вся информация, необходимая для получения независимых выводов.

Не всегда легко решались отдельные специальные вопросы, касающиеся, например, общего использования приборов, общих печатей, установки аппаратуры наблюдения и пр., и обсуждение некоторых из них будет еще в течение определенного времени продолжаться; тем не менее в решении этих вопросов был достигнут значительный прогресс наряду с улучшением взаимопонимания среди партнеров в отношении их позиций и поведения.

ОБЩАЯ ОЦЕНКА

В настоящее время имеется около 200 приложений по установкам, действующих в отношении семи государств Европейского сообщества, которые не обладают ядерным оружием. Евратом также применяет гарантии в двух

государствах, обладающих ядерным оружием, - Соединенном Королевстве и Франции, а МАГАТЭ регулярно получает от Евратома отчеты о гражданском ядерном материале в Соединенном Королевстве, где также вскоре МАГАТЭ начнет осуществлять инспекции на назначенных установках. Сотрудничество между Евратомом и МАГАТЭ в этой области началось три года назад, и с тех пор накоплен достаточно большой опыт. Результаты можно считать весьма удовлетворительными. Эта система объединяет в себе различные специфические особенности и традиционные методы ведения работ каждой стороны, а также выгодно использует богатый опыт инспекторов Евратома, накопленный при проведении инспекций на различных установках. Существование данной региональной системы сокращает трудозатраты на проведение инспекций, которые Агентство в противном случае должно было бы производить в данном регионе, и, следовательно, позволяет Агентству в значительной степени экономить средства. Эта система сохраняет права и обязательства Европейского сообщества в области гарантий; она также позволяет Сообществу, которое заключает контракты с внешними поставщиками и обеспечивает равный доступ к ресурсам, гарантировать выполнение условий, касающихся использования материалов, посредством действующей системы гарантий.

В этой связи полезно сделать некоторые общие замечания. Во-первых, такая довольно сложная система, как эта, может функционировать только при условии ее полной поддержки всеми государствами-членами Сообщества. Своим происхождением она обязана политической воле к совместному действию и является не только выражением этой воли, но также и объединяющим началом, которое проявляется особенно в связи с обеспечением поставок. Во-вторых, такая региональная система, как эта, которая действует в рамках Сообщества, сама по себе способствует развитию крупной интегрированной гражданской ядерной промышленности в регионе. Она способствует политической стабильности не только потому, что укрепляет связи между государствами-членами, но также потому, что подобный регион в целом должен занимать общую мирную позицию. В-третьих,

необходимо принять во внимание тот факт, что такая система утратила бы доверие к себе, если бы в представлении государств-членов, операторов или МАГАТЭ этот региональный орган превратился всего лишь в защитника тривиальных и недалековидных промышленных или национальных интересов и ему бы отводилась роль соперника МАГАТЭ. В случае с Евратомом подобная роль противоречила бы обязанностям, возложенным на Комиссию, как на независимый орган по гарантиям. Будучи основана на принципах, вытекающих из Договора о Евратоме, и имея в своем составе сотрудников, привлеченных для работы в ней из всех государств-членов, как не обладающих ядерным оружием, так и обладающих им, Комиссия является органом с общепризнанным честным именем.

Может ли подобная система быть взята в качестве модели для других регионов - это зависит, конечно, в большой степени от конкретной ситуации, сложившейся в регионе. Если в регионе, как в случае с Евратомом, национальные полномочия и суверенитет действительно передаются региональному органу по гарантиям и если внутри региона существуют достаточно большой ядерный рынок и торговля, а также имеется полный или почти полный топливный цикл, то тогда можно ожидать, что такая региональная система принесет действительную пользу. Такая система, вероятно, также могла бы обеспечивать определенные преимущества в случае создания крупных ядерных комплексов или ядерных центров, которые предполагается строить в будущем для обслуживания группы стран.

Что касается Европейского сообщества и МАГАТЭ, то, без сомнения, у обоих органов по гарантиям наблюдается явное совпадение целей и интересов в чрезвычайно широких пределах, и это должно создать прочную базу для эффективного и основанного на взаимном доверии сотрудничества.