

Гарантии МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием

Обзор целей, задач и достижений

А. фон Бекманн

В конце 60-х годов, когда подготовка Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и соответствующих мер гарантий продвинулась далеко вперед, ряд промышленно развитых государств, не обладающих ядерным оружием, выразили озабоченность по поводу того, что гарантии, требуемые по Договору в государствах, не обладающих ядерным оружием, поставили бы их ядерную промышленность в невыгодное положение по сравнению с ядерной промышленностью в государствах, обладающих ядерным оружием*. По их мнению, гарантии возложили бы дополнительное экономическое бремя на их ядерную промышленность, а также увеличили бы риск ядерного шпионажа и могли бы нанести ущерб конфиденциальному характеру не только частной информации, но и коммерческих договоренностей, содержание которых оберегается их участниками.

Для того, чтобы снять эту озабоченность, президент США Линдон Джонсон в речи по случаю 25-й годовщины первой цепной реакции деления заявил 2 декабря 1967 г.: „Мы не считаем, что гарантии, которые мы предлагаем (в ДНЯО), будут мешать мирной деятельности любой страны. И я хочу дать ясно понять миру, что мы в Соединенных Штатах не просим ни одну страну принять гарантии, которые мы не желаем принять сами. Я заявляю сегодня, что когда такие гарантии будут применяться по Договору, Соединенные Штаты разрешат Международному агентству по атомной энергии применять свои гарантии ко всей ядерной деятельности в Соединенных Штатах за исключением только той, которая имеет непосредственное отношение к национальной безопасности“. Министр иностранных дел Великобритании сделал аналогичное заявление в Палате общин 4 декабря 1967 г.: „Чтобы помочь этим переговорам (по ДНЯО) Правительство Ее Величества решило, что как только международные гарантии будут введены в действие в государствах, не обладающих ядерным оружием, во исполнение соответствующих положений договора, оно будет готово предложить возможность применить аналогичные гарантии в Соединенном Королевстве, к деятельности, не связанной с национальной безопасностью. Предложение президента Джонсона было впоследствии

возобновлено и подтверждено его преемниками, президентами Никсоном и Фордом.

После того, как к 1976 г. были заключены соглашения о применении гарантий МАГАТЭ с рядом крупных государств – участников ДНЯО, не обладающих ядерным оружием, где имелись значительные действующие ядерные установки, наступил момент для выполнения обещаний и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии заключило соглашение о применении гарантий с Евратомом и МАГАТЭ*. В преамбуле соглашения, которое вступило в силу в августе 1978 г., говорится, что Соединенное Королевство „желает всячески способствовать широкому присоединению к Договору (ДНЯО), демонстрируя государствам, не обладающим ядерным оружием, свою готовность, не ставить их в коммерчески невыгодное положение по причине применения гарантий в соответствии с Договором“. Аналогичным образом в ноябре 1977 г. были проведены переговоры о заключении соглашения о применении гарантий между Соединенными Штатами Америки и МАГАТЭ, которое вступило в силу в декабре 1980 г. В преамбуле соглашения говорится, что причина, по которой Соединенные Штаты предложили и заключили соглашение, состоит в том, чтобы „поощрять широкое присоединение к ДНЯО“. В июле 1978 г. Франция завершила переговоры о заключении соглашения о применении гарантий с Евратомом и Агентством, которое вступило в силу в сентябре 1981 г. В преамбуле соглашения говорится, что „с целью поощрения принятия таких гарантий все большим числом государств, Франция готова предложить Агентству возможность применять свои гарантии на французской территории, путем заключения соответствующего соглашения. Наконец, Союз Советских Социалистических Республик и Агентство заключили соглашение о применении гарантий в феврале 1985 г., которое вступило в силу в июне 1985 г. В преамбуле соглашения говорится, что „Советский Союз внес это предложение и вступил в это соглашение с целью способствовать широкому присоединению к Договору (ДНЯО), дальнейшему развитию гарантий Агентства и поощрения их принятия все большим числом государств“.

Другие причины для постановки под гарантии МАГАТЭ гражданских ядерных установок в государствах, обладающих ядерным оружием, были

Г-н фон Бекманн – советник при Заместителе генерального директора МАГАТЭ по гарантиям.

*Термин „государство, обладающее ядерным оружием“ используется в данной статье согласно определению в ст. IX. 3 ДНЯО, данному для целей этого Договора. Для государств-участников ДНЯО, обладающих ядерным оружием, применение гарантий по Договору не требуется.

*См. документы МАГАТЭ INFCIRC/263, INFCIRC/288, INFCIRC/290 и INFCIRC/327 по соглашениям соответственно с Великобританией, США, Францией и СССР.

указаны во время дискуссий в Вене, имевших место в первые годы после открытия ДНЯО для подписания в 1968 г. В их число входили:

- Устранение дискриминации между государствами, обладающими и не обладающими ядерным оружием, в отношении их гражданской ядерной деятельности.
- Создание более прочной основы для международных передач между государствами-участниками Договора, обладающими и не обладающими ядерным оружием
- Предоставление возможности для обучения инспекторов и разработки методов инспекций

Дополнительные причины применения гарантий МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием, изложенные позднее государствами-членами определяются:

- Наблюдением, что в качестве побочного эффекта, гарантии МАГАТЭ способствуют обеспечению уверенности в том, что ядерный материал надлежащим образом контролируется и защищается национальными органами для противодействия переключения (или нелегальному изъятию) террористами.
- Принципом взаимности при назначении/принятии в качестве инспекторов МАГАТЭ граждан государств, обладающих ядерным оружием
- Соображением, что риск промышленного шпионажа, упомянутый выше, может также включать и возможность шпионажа с целью совершения террористических актов или вооруженного нападения

Из преамбулы четырех соглашений о применении гарантий, заключенных до сих пор с государствами, обладающими ядерным оружием, очевидно, что основная причина вступления этих государств в соглашение с Агентством заключалась в том, чтобы способствовать принятию гарантий МАГАТЭ насколько возможно большим числом государств и поощрять универсальное применение гарантий МАГАТЭ ко всем ядерным материалам во всей мирной ядерной деятельности, по крайней мере, во всех государствах, не обладающих ядерным оружием. Действительно, нет сомнения в том, что эти предложения и их дальнейшее воплощение в жизнь послужили дополнительным побудительным мотивом для ряда стран для совершения политического шага, связанного с принятием гарантий МАГАТЭ. Однако следует признать, что за последние 10 лет процесс постепенного распространения сферы применения гарантий МАГАТЭ на всю мирную ядерную деятельность во всех государствах, не обладающих ядерным оружием, замедлился и что в отношении универсализации гарантий МАГАТЭ удалось добиться незначительного прогресса. Можно привести лишь один положительный факт о ведущихся переговорах с пятым государством, обладающим ядерным оружием, — Китаем, — о заключении соглашения о гарантиях, которые успешно продвигаются вперед.

Объем гарантий МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием

С самого начала обсуждения было признано, что осуществление инспекций в полном объеме в отношении всех гражданских установок в государствах, обладающих ядерным оружием, привело бы к чрезмерно высоким расходам и что должны быть найдены пути и средства для выполнения

целей заключенных с ними соглашений при минимальных затратах. Поэтому было предложено, чтобы инспекции МАГАТЭ сосредоточились на усовершенствованных проектах установок, где применяются новые технологии, и на тех, которые являются наиболее чувствительными в условиях международной конкуренции, с тем чтобы инспекции на других предложенных ядерных установках были сведены к минимуму. В то время было предложено, чтобы в государствах, обладающих ядерным оружием, тратилось от одной трети до одной пятой усилий, необходимых для применения гарантий в полном объеме ко всем гражданским ядерным установкам. Фактически никогда не был достигнут даже такой урезанный уровень осуществления гарантий. При теперешнем напряженном финансовом положении было предложено пойти еще дальше по пути снижения доли усилий на применение гарантий МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием.

Следует, однако, отметить, что в новые соглашения был включен ряд дополнительных обязательств, налагаемых на государства, обладающие ядерным оружием, в связи с принятием ими гарантий МАГАТЭ в отношении определенных ядерных материалов. Все четыре соглашения содержат положение о приостановке применения гарантий МАГАТЭ по другим соглашениям при условии, что весь ядерный материал, находящийся под гарантиями по новому соглашению, должен быть всегда, по крайней мере, эквивалентным по составу и количеству материалу, на который распространялось бы действие гарантий по другим соглашениям. Кроме того, в новые соглашения могли быть и были включены другие двусторонние или многосторонние обязательства по гарантиям, налагаемые на государства, обладающие ядерным оружием.

Хотя цель применения гарантий МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием, отличается от цели применения гарантий в государствах, им не обладающих, текст соглашений о гарантиях с государствами, обладающими ядерным оружием, в основном повторяет стандартный текст соглашений о гарантиях в связи с ДНЯО для государств, не обладающих ядерным оружием (INFCIRC/153).

Наиболее существенные различия между моделью соглашения, содержащейся в INFCIRC/153, и текстами соглашений с государствами, обладающими ядерным оружием, касаются цели гарантий (проверка неизъятия из мирной деятельности за исключением случаев, предусмотренных в соглашении, с одной стороны, и проверка непереклечения, с другой); положения об изъятии (государства, обладающие ядерным оружием, могут в любое время изъять ядерный материал из-под действия гарантий при условии предварительного уведомления); процесса отбора и списка установок, подходящих для постановки под гарантии, а также ряда положений, относящихся к международным передачам*.

Кроме того, имеются значительные различия между четырьмя соглашениями, в частности, в отношении:

- Объема применения

*См. документ INFCIRC/207.

● Факта, что Франция не участвует в ДНЯО, тогда как Великобритания, США и СССР являются его участниками

● Участия Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом) в соглашениях с Францией и Великобританией.

В Великобритании и США действие соглашений распространено на все ядерные материалы/деятельность/установки за исключением тех, которые имеют непосредственное отношение к национальной безопасности. Соглашение с Францией касается ядерного материала, заявленного для этой цели Францией. Соглашение с Советским Союзом охватывает некоторые мирные ядерные установки, а именно несколько АЭС и ядерных исследовательских реакторов, содержащихся в списке, представленном Советским Союзом. Если соглашения с Великобританией и Францией говорят о праве и обязанности Агентства обеспечить применение гарантий, то соглашения с США и СССР – только о праве Агентства применять свои гарантии. Наконец, в соглашении с СССР особо подчеркивается его цель, состоящая в обеспечении дальнейшего развития и улучшения методов гарантий.

Осуществление гарантий МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием

Соглашения о применении гарантий МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием, отличаются от других соглашений о гарантиях масштабом применения. В государствах, не обладающих ядерным оружием, гарантии применяются в отношении 100 % материала, подпадающего под действие гарантий. В государствах же, обладающих ядерным оружием, Агентство из соображений экономии осуществляет гарантии только в отношении части установок, содержащих ядерный материал, подходящий для применения гарантий. Выбор установок для фактического применения гарантий в государствах, обладающих ядерным оружием, основывается, *inter alia*, на следующих основных принципах:

● Выполнение обязательств по гарантиям, налагаемых другими соглашениями, действие которых приостановлено в соответствии с положением на этот счет, и других обязательств, взятых на себя индивидуально государством, обладающим ядерным оружием.

● Выбор усовершенствованных проектов установок, предоставляющих наилучшие возможности для обучения и разработки методов гарантий, и установок, которые являются чувствительными в условиях международной конкуренции.

● Применение принципа ротации, насколько это возможно, с целью избежания дискриминации между одинаково расположенными установками внутри государства.

● Поддержание расходов на максимально низком уровне, достаточном для выполнения целей соглашения.

В соответствии с этими принципами инспекции МАГАТЭ проводились в 1986 г. в США на одном легководном реакторе, заводе по изготовлению топлива и двух энергетических реакторах; в Великобритании – на одном заводе по обогащению, где используется технология с применением ультра-

центрифугирования, на резервуаре для хранения отработавшего топлива и на установке для хранения плутония; во Франции – на одном резервуаре для хранения отработавшего топлива завода по переработке; и в Советском Союзе на одном энергетическом и одном исследовательском реакторах. На инспекции этих установок в 1986 г. ушло примерно около 900 человеко-дней по сравнению с 7400 человеко-днями инспекций установок, расположенных в государствах, не обладающих ядерным оружием.

Большая часть усилий по инспекциям в государствах, обладающих ядерным оружием, используется на установках, отобранных в соответствии с первым принципом, упомянутым выше. Осуществление гарантий МАГАТЭ на заводе по обогащению в Великобритании, заводе по изготовлению топлива в США и наиболее современном энергетическом реакторе в СССР – хорошие примеры второго принципа отбора и часть времени на этих установках была использована на обучение инспекторов и разработку методов гарантий. В особенности следует упомянуть разработку измерительного метода с использованием принципа „да/нет” для выявления отсутствия высокообогащенного урана в трубках с гексафторидом урана (UF_6) на заводе по обогащению в Великобритании в качестве примера успешной разработки новой технологии в процессе осуществления гарантий в государствах, обладающих ядерным оружием. Кроме того, МАГАТЭ приобрело полезный опыт и новые концепции в результате осуществления гарантий в государствах, обладающих ядерным оружием. Этот опыт был получен не только в процессе инспекций, но и в ходе переговоров о дополнительных положениях, включая приложения по установкам, а также благодаря применению современной методики представления отчетов о больших инвентарных количествах ядерного материала и их измерениях.

Прогноз перспектив

Разумность применения гарантий МАГАТЭ к ядерному материалу в государствах, обладающих ядерным оружием, часто подвергалась сомнениям. Безусловно, эта деятельность не является непосредственным вкладом в усилия по нераспространению и обеспечивает уверенность в невоенном использовании лишь небольшой части ядерного материала в рассматриваемых государствах, причем даже эта малая часть может быть изъята из-под гарантий путем простого уведомления. Однако нет сомнения и в том, что осуществление гарантий МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием, сыграло значительную роль при принятии гарантий другими государствами* и разработке концепций и методов гарантий МАГАТЭ. Кроме того, осуществление гарантий МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием, улучшило понимание ими связанных с гарантиями проблем и результатов, а также проложило путь для международной проверки в этих государствах. В 1985 г. на Конференции по рассмотрению действия ДНЯО было выражено удовлетворение тем, что добровольное заключение соглашений о гарантиях четырьмя из пяти государств, обладающих ядерным

*См., например, п. 18 заявления правительства Федеративной Республики Германии в связи с подписанием ДНЯО.