

Дорога к разоружению

Гарантии МАГАТЭ: фундаментальное направление деятельности в рамках режима ДНЯО

Данная статья основана на материалах выступления Вильмоша Червена в ходе общей дискуссии на заседании Подготовительного комитета по ДНЯО в Нью-Йорке, США, 4 мая 2009 года.

Международное сообщество серьезно надеется на то, что благодаря укреплению руководства государств – участников Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) они смогут вновь объединить свои усилия в деле подготовки основы, обеспечивающей успешное проведение Конференции 2010 года по рассмотрению действия ДНЯО. К общим задачам в этой связи относится единое представление о том, как сделать мирные применения ядерной энергии доступными всем государствам-участникам, предотвратить приобретение ядерного оружия другими государствами и добиться мира, свободного от ядерного оружия, как предусмотрено в этом Договоре.

ДНЯО состоит из трех одинаково важных составных элементов – ядерного нераспространения; мирного ядерного сотрудничества; и ядерного разоружения – причем подразумевается, что успешное развитие любого из этих составных элементов укрепляет весь договор в целом.

Деятельность МАГАТЭ также осуществляется по трем основным направлениям. Проводя работу в сферах ядерной проверки, ядерной безопасности и физической ядерной безопасности, а также ядерных технологий, МАГАТЭ продолжает играть ключевую роль катализатора устойчивого развития и краеугольного камня ядерной безопасности, физической безопасности и проверки соблюдения обязательств в области ядерного нераспространения.

Проверка соблюдения

В Заключительном документе Конференции 2000 года государства-участники подтвердили, что гарантии МАГАТЭ являются фундаментальным элементом режима ядерного нераспространения, играют незаменимую роль при осуществлении Договора и помогают создавать обстановку, способствующую ядерному разоружению и сотрудничеству в ядерной области. В нем также вновь подтверждается, что МАГАТЭ является единственным компетентным органом, ответственным за проверку и обеспечение, в соответствии со своим Уставом и системой гарантий Агентства, выполнения государствами обязательств по пункту 1 статьи III Договора.

Опыт МАГАТЭ в сфере проверки, особенно после 2000 года, четко показывает, что для обеспечения требуемой уверенности, обязательства в отношении нераспространения, имеющие прямое отношение к национальной и международной безопасности, должны не только строго соблюдаться, но также и

рассматриваться как соблюдаемые. И, в идеальном случае, положения по обеспечению соблюдения и раннему предупреждению в случае несоблюдения следует распространить на все обязательства, содержащиеся в ДНЯО или вытекающие из него.

По мере приближения к рассмотрению действия ДНЯО в 2010 году, обсуждения неизбежно сосредоточатся, в частности, на вопросах проверки и соблюдения государствами своих обязательств. Работа МАГАТЭ в сфере проверки показала, что когда международные инспекторы наделены надлежащими полномочиями и имеют доступ ко всей имеющей достоверной информации, подкрепленной эффективным механизмом выполнения и международным консенсусом, современная система гарантий способна обеспечить предоставление надежной, технически обоснованной, беспристрастной информации, которую нельзя было бы получить в противном случае. Однако наш опыт за последние годы также демонстрировал, что, в отсутствие одного или нескольких из этих элементов, МАГАТЭ может быть не в состоянии обеспечить требуемую уверенность.

Система гарантий МАГАТЭ

Действенность и эффективность системы гарантий МАГАТЭ с точки зрения достижения цели, заключающейся в обеспечении надежной уверенности в использовании в мирных целях ядерного материала и деятельности в государствах-участниках, не обладающих ядерным оружием (ГНЯО), зависит от ряда факторов, наиболее важные из которых – ввело ли государство в силу соглашение о всеобъемлющих гарантиях (СВГ) и дополнительный протокол (ДП). В этой связи я хотел бы подчеркнуть сохраняющуюся актуальность высказанного Генеральным директором в 2005 году и на многих форумах впоследствии призыва к государствам – участникам ДНЯО признать тот факт, что дополнительный протокол является неотъемлемой частью гарантий МАГАТЭ в каждой стране – участнике ДНЯО и находится в пределах его общего мандата по гарантиям в соответствии с пунктом 1 статьи III этого договора. Вызывает сожаление то, что среди государств-участников по-прежнему отсутствует консенсус в этом отношении.

Точнее можно сказать, что ДНЯО предусматривает принятие государствами гарантий в отношении всего ядерного материала во всей мирной ядерной деятельности. Соответственно, СВГ в связи с ДНЯО предусматривают право и обязанность МАГАТЭ обеспечивать применение гарантий, как отмечено выше. Таким образом, заключая СВГ, не обладающее ядерным оружием государство – участник ДНЯО принимает юридическое обязательство заявить весь ядерный материал во всей мирной ядерной деятельности и признать право и обя-

занность Агентства обеспечивать, чтобы гарантии применялись ко всему ядерному материалу, который был заявлен и должен был быть заявлен. В этой связи ДП предоставляет МАГАТЭ требующиеся инструменты для проверки отсутствия незаявленных ядерных материалов и деятельности. Таким образом, как неоднократно заявлял Генеральный директор, без вступивших в силу СВГ и ДП МАГАТЭ не может обеспечить требуемую уверенность в отношении непереклечения заявленного ядерного материала с мирной ядерной деятельностью и отсутствия незаявленных ядерных материалов или деятельности.

За время, прошедшее после Конференции 2005 года по рассмотрению действия ДНЯО, 25 государств – участников ДНЯО подписали ДП, а 24 ввели ДП в силу. Таким образом, число государств – участников ДНЯО, подписавших ДП, достигло 120, а государств, имеющих вступившие в силу ДП, составляет 91. Поэтому прогресс был устойчивым; почти три четверти государств, имеющих СВГ, подписали ДП, и более половины государств, имеющих СВГ, сегодня имеют вступившие в силу ДП. Кроме того, почти три четверти стран с находящимся под гарантиями ядерным материалом имеют вступившие в силу дополнительные протоколы.

В связи с соглашениями о гарантиях я также указал бы на важность новой меры по укреплению гарантий, принятой МАГАТЭ после Конференции 2005 года по рассмотрению действия ДНЯО. МАГАТЭ устранило исторический пробел в своей системе гарантий, изменив типовой текст так называемого протокола о малых количествах (SQP) к соглашениям о всеобъемлющих гарантиях, согласно которому применение многих важных мер по гарантиям временно приостанавливалось для тех ГНЯО, которые имели небольшое количество или вообще имели никакого ядерного материала и не имели ядерного материала на установке. В сентябре 2005 года Совет управляющих МАГАТЭ принял решение о том, что в будущем заключение SQP для государств с запланированной или имеющейся установкой невозможно; что государства, с которыми будет заключаться SQP, должны представлять первоначальные отчеты о ядерном материале и уведомлять Агентство сразу после принятия решения о строительстве или о выдаче официального разрешения на строительство ядерной установки; и что предусматривается возможность проведения Агентством инспекций. До настоящего времени, пересмотренный стандартизированный текст SQP приняло 31 государство, имеющее SQP.

Укрепление системы гарантий

Подготовка к рассмотрению ДНЯО в 2010 году предоставляет хорошую возможность изучить и обсудить возможные пути дальнейшего укрепления проверки, проводимой МАГАТЭ в соответствии с ДНЯО. Ниже указаны некоторые из технических мер, с помощью которых Секретариат стремится укрепить систему гарантий МАГАТЭ.

В области предоставления дополнительной информации о ядерных технологиях, пересмотр Приложений I и II к Типовому дополнительному протоколу мог бы помочь МАГАТЭ получить более полную картину ядерной деятельности государств. Подобным

же образом, предоставление соответствующей информации об экспорте согласованного оборудования и неядерного материала, о запросах по закупкам, отказах в выдаче разрешений на экспорт и соответствующей информации от коммерческих поставщиков улучшило бы способность МАГАТЭ обнаруживать возможную незаявленную деятельность благодаря укреплению осуществляемого МАГАТЭ процесса оценки гарантий в государствах, а также улучшить способность МАГАТЭ реагировать на вызовы тайной ядерной торговли.

В том, что касается расширения технического потенциала МАГАТЭ, следует отметить, что технический потенциал Аналитической лаборатории по гарантиям МАГАТЭ в Зайберсдорфе и возможности по анализу проб Сети аналитических лабораторий МАГАТЭ явно недостаточны для обеспечения своевременной и полностью независимой обработки растущего числа проб окружающей среды, отбираемых с целью проверки в рамках гарантий. Поэтому Секретариату безотлагательно требуются новые ресурсы для сохранения и увеличения числа его компетентных сетевых лабораторий и укрепления собственной аналитической лаборатории МАГАТЭ в Австрии.

Также в связи с расширением технического потенциала МАГАТЭ ему необходимы улучшенный доступ к получаемым с коммерческих спутников изображениям, наряду с новыми типами спутниковых изображений, таких, как оптические изображения высокого разрешения, и соответствующие кадровые ресурсы для эффективного анализа изображений, получаемых с помощью ИСЗ.

Критически важной проблемой остается обеспечение надлежащего финансирования системы гарантий. МАГАТЭ применяет гарантии более чем на 900 установках приблизительно в 70 странах, причем бюджет по гарантиям составляет около 130 млн. евро. Конечно, этого недостаточно для того, чтобы МАГАТЭ могло успешно решать проблемы, с которыми сталкивается система гарантий. В частности, МАГАТЭ нуждается в ресурсах для специального оборудования и приборов для проверки. Для обеспечения эффективного реагирования на возрастающую сложность задач МАГАТЭ по проверке необходимы инвестиции в размере 11,4 млн. евро. Кроме того, новые установки, которые, как ожидается, будут поставлены под гарантии, также потребуют значительных дополнительных ресурсов. Ввиду этих постоянно увеличивающихся и высоких расходов в связи с применением гарантий представляются необходимыми новые и инновационные финансовые решения.

Осуществление гарантий

Как отмечено в Докладе об осуществлении гарантий (ДОГ) за 2008 год, в отношении 51 из 84 государств, имеющих действующие СВГ и ДП, Агентство сделало вывод, что весь ядерный материал оставался в мирной деятельности; в отношении остальных 33 государств Агентство еще не завершило необходимых оценок и могло поэтому сделать только вывод, что заявленный ядерный материал оставался в мирной деятельности.

Тот же самый вывод о непереключении заявленного ядерного материала был сделан в отношении 70 государств, имеющих действующие СВГ, но не имеющих ДП. Выводы в связи с осуществлением гарантий были также сделаны в отношении пяти государств, обладающих ядерным оружием и заключивших соглашения о добровольной постановке под гарантии, и в отношении трех государств, не являющихся участниками ДНЯО и имеющих соглашения с Агентством о гарантиях в отношении конкретных предметов.

Новая основа для ядерного топливного цикла

Общепризнанным является соображение, что государства, полагающиеся или намеренные полагаться на ядерную энергетику, должны быть уверенными в том, что они смогут получать ядерное топливо на предсказуемой, стабильной и экономически эффективной основе в долгосрочной перспективе. Кроме того, продолжая полагаться на хорошо функционирующий международный рынок ядерного топлива, государства, возможно, также должны будут предусмотреть запасные варианты с целью защиты от прерывания по политическим мотивам поставок ядерного топлива, требующегося для их ядерных установок. Такие прерывания поставок могут создавать слабые места в механизме обеспечения надежности поставок ядерного топлива посредством рыночных мер, и они могли бы также снижать мотивацию государств к инициированию или расширению их ядерно-энергетических программ.

В настоящее время насчитывается около 12 предложений относительно различных аспектов гарантий поставок ядерного топлива. Они разнообразны: от сохранения зависимости от существующего коммерческого рынка, обеспечения гарантированных поставок атомной отрасли и соответствующими правительствами, создания запасов низкообогащенного урана (НОУ) в качестве последнего средства и до международных центров ядерного топлива. Эти предложения находятся на различных стадиях разработки. В случае осуществления они позволили бы государствам прибегать к ним согласно своим интересам и потребностям, повышая тем самым общий уровень гарантий предоставления урановых услуг, НОУ, ядерного топлива или услуг по изготовлению топлива.

Облегчение доступа к ядерным технологиям

Программа технического сотрудничества в течение почти пяти десятилетий является основным механизмом, посредством которого МАГАТЭ оказывает поддержку использованию соответствующей ядерной науки и технологий для удовлетворения приоритетных потребностей своих государств-членов в области развития. Роль, которую играет МАГАТЭ в широкой области развития, является стратегической, но скромной и включает конкретные целенаправленные вклады в те виды деятельности, в которых ядерные методы обладают сравнительным преимуществом.

Эта программа является результатом совместных усилий, и от начального формулирования и до осуществления и оценки она разрабатывается в тесном сотрудничестве с государствами-членами. Цели и задачи программы согласованы с целями и задачами государств-членов в области развития. Тем самым Агентство оказывает поддержку достижению "Целей развития в новом тысячелетии" Организации Объединенных Наций.

В 2008 году в рамках этой программы расходы на помощь 122 странам и территориям составили в общей сложности 96,4 млн. долл. Эксперты и лекторы выполнили 3240 заданий, в совещаниях приняли участие 3676 человек, число слушателей 177 учебных курсов составило 2744 человек, а число стажеров и командированных научных сотрудников - 1621.

Наибольший сегмент программы технического сотрудничества в 2008 году был связан со здоровьем человека и составлял 26,8%. Второй по величине сегмент был связан с проектами в области продовольствия и сельского хозяйства и составлял 14,0%. Изотопные и ядерные методы продемонстрировали свою полезность для понимания динамики воды, климата в прошлом и оценки имеющихся ресурсов. Энергия играет центральную роль в устойчивом развитии и усилиях по борьбе с нищетой. Благодаря комплексному системному подходу программа технического сотрудничества МАГАТЭ оказывает государствам-членам помощь в развитии навыков и понимания, необходимых для оценки национальных энергетических потребностей, подготовки планов развития энергетики и альтернативных сценариев, выработки основ политики, развития национального потенциала и возможностей и предоставления основанных на знаниях консультативных услуг с целью расширения доступа бедных к энергетическим услугам.

В то время как каждая страна имеет право использовать ядерную энергетику в качестве источника энергии, она также несет ответственность за обеспечение того, чтобы этот источник энергии использовался надежным и безопасным образом. Поэтому вопросы безопасности и сохранности являются составной частью всей деятельности в области технического сотрудничества МАГАТЭ, и они адаптируются таким образом, чтобы соответствовать конкретной ситуации той или иной страны.

Вкратце, целью программы технического сотрудничества МАГАТЭ является повышение приемлемости, доступности и осуществимости ядерных технологий для целей развития при одновременном оказании технической помощи своим государствам-членам посредством передачи технологии, поддержки принятия решений, предоставления инструментальных средств планирования, развития потенциала и знаний и координации НИОКР.

Ядерная безопасность и физическая ядерная безопасность

Роль МАГАТЭ в облегчении доступа государств-членов к ядерным технологиям также связана с определенным в его Уставе обязательством обеспечивать применение разработанных им норм безопасности в своей работе. По мере расширения использования и внедрения

ДНЯО

ядерных технологий должна также усиливаться бдительность глобального ядерного сообщества. Уровни безопасности и физической безопасности, ответственность за которые несут прежде всего сами соответствующие страны, должны соответствовать процессам развития новых технологий, расширения ядерных программ и появления новых участников ядерного сообщества. Хотя в последние годы показатели безопасности атомной отрасли были хорошими, важно не допускать самоуспокоенности. Поэтому МАГАТЭ по-прежнему оказывает поддержку и содействие глобальному режиму ядерной безопасности и физической безопасности в качестве основы для достижения во всем мире высокого уровня безопасности и физической безопасности ядерной деятельности.

Анализируя глобальные тенденции, вопросы и проблемы в области ядерной безопасности в 2008 году, можно отметить постоянные улучшения, прежде всего в областях создания сетей знаний, учета опыта эксплуатации, самооценки и независимого авторитетного рассмотрения. В то же самое время деятельность, связанная с расширением ядерных программ, была сосредоточена на национальных инфраструктурах безопасности, развитии кадровых ресурсов и создании потенциала, обеспечении независимости регулирующих органов, готовности к ядерным инцидентам и авариям и реагирования на них, обращении с отработавшим топливом и радиоактивными отходами, а также на многонациональных аспектах ядерной деятельности. Кроме того, укреплялось понимание того, что деятельность в области обеспечения безопасности не должна осуществляться в ущерб деятельности в сфере физической безопасности и наоборот.

Программа МАГАТЭ в области физической ядерной безопасности осуществляется в помощь национальным усилиям, направленным на выполнение требований соответствующих международно-правовых документов, и анализа риска, создаваемого негосударственными субъектами и злоумышленным использованием радиационно-опасных материалов.

В 2008 году Агентство продолжало оказывать помощь национальным усилиям посредством программы по физической ядерной безопасности. Например, на ядерных установках в 12 государствах осуществлялась модернизация физической защиты, более 1500 радиоактивных источников были перемещены в надежные хранилища и свыше 1600 специалистов из 90 государств получили подготовку по вопросам различных аспектов работы, связанной с физической ядерной безопасностью. В настоящее время в работе Базы данных по незаконному обороту МАГАТЭ (ITDB) принимают участие 106 государств и, по состоянию на апрель 2008 года, государствами были представлены в ITDB сообщения или иные подтверждения о 1644 инцидентах незаконного оборота и другой несанкционированной деятельности, связанной с ядерными и радиоактивными материалами.

Более 95% объема финансирования этой деятельности обеспечивается за счет добровольных взносов. Однако в последние несколько лет стало очевидно, что этот механизм финансирования неустойчив. Для того, чтобы Агентство могло выполнять требования, предъявляемые к нему его государствами-членами и международным сообществом в целом, должно быть обеспечено прогнозируемое и гарантированное финансирование его работы в области физической ядерной безопасности.

Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) – это исторический международный договор, направленный на предотвращение распространения технологии создания ядерного оружия и вооружений, содействие сотрудничеству в области мирного использования ядерной энергии и на содействие достижению цели ядерного разоружения и всеобщего и полного разоружения. Этот договор представляет единственную обязательную приверженность в рамках многостороннего договора цели разоружения со стороны государств, обладающих ядерным оружием. Открытый для подписания в 1968 году, этот договор вступил в силу в 1970 году. 11 мая 1995 года действие этого договора было продлено бессрочно. Договор насчитывает в общей сложности 190 участников, включая пять государств, обладающих ядерным оружием. Число стран, ратифицировавших ДНЯО, больше, чем в случае любого другого соглашения об ограничении вооружений и разоружении, что подтверждает значение этого договора.

Положения этого договора, в частности, пункт 3 статьи VIII, предусматривают рассмотрение действия договора раз в пять лет, и это положение было подтверждено государствами-участниками на Конференции 1995 года по рассмотрению и продлению действия ДНЯО.

Для содействия цели нераспространения и в качестве меры по укреплению доверия между государствами-участниками договор устанавливает систему гарантий, ответственность за которую несет МАГАТЭ. Гарантии используются для проверки соблюдения договора посредством инспекций, проводимых МАГАТЭ. Договор способствует развитию сотрудничества в области мирных ядерных технологий и равному доступу к этим технологиям всех государств-участников, в то время как гарантии предотвращают перекрестное деление материала на использование в оружии.

Конференция 2005 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора была проведена в Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке с 2 по 27 мая 2005 года. В этом мероприятии принимали участие в общей сложности 153 государства – участника договора. Конференция не смогла принять согласованный на основе консенсуса документ об итогах рассмотрения осуществления положений Договора.

Конференцию 2010 года по рассмотрению действия ДНЯО намечено провести в Нью-Йорке, США, с 26 апреля по 21 мая 2010 года.

Будущее МАГАТЭ

Какие бы проблемы сегодняшнего мира ни рассматривались, очевидно, что взаимосвязанные вопросы безопасности и развития по-прежнему остаются самыми сложными задачами, которые предстоит решать человечеству. И становится все более ясно, что Агентству отводится растущая и важная роль в обеих этих областях.

Вильмош Червень – помощник Генерального директора по вопросам внешних сношений и координации политики. Эл. почта: v.cserveny@iaea.org.