

Подготовительный комитет Конференции 2010 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора

3 May 2007
Russian
Original: English

Первая сессия

Вена, 30 апреля — 11 мая 2007 года

Гарантии и ядерная безопасность

Рабочий документ, представленный Соединенными Штатами Америки

1. Соединенные Штаты придают весьма приоритетное значение подписанию всеми государствами — участниками ДНЯО соглашений о всеобъемлющих гарантиях, а также Дополнительного протокола Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), который, по их однозначному мнению, должен стать новым международным стандартом гарантий. Соединенные Штаты придают также исключительно важное значение содействию принятию других действенных и эффективных норм и практики в области ядерной безопасности, в том числе через МАГАТЭ, с тем чтобы обеспечить непопадание ядерного материала в руки злоумышленников. Соединенные Штаты и МАГАТЭ также поддерживают деятельность, которая способствует эффективному национальному контролю за безопасностью ядерного материала, защите его от приобретения субнациональными группами или другими несанкционированными сторонами.

Гарантии

2. Разработка концепции международных гарантий в отношении ядерного материала и ядерной деятельности более чем на десятилетие опережает принятие Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и уходит корнями в речь президента США Дуайта Эйзенхауэра «Атом миру», с которой он выступил в Организации Объединенных Наций в 1953 году. В этой речи президент Эйзенхауэр призвал к созданию Международного агентства по атомной энергии, которое способствовало бы использованию ядерной технологии в мирных целях по всему миру и содействовало бы развитию того, что он назвал специальные «условия безопасности», позволяющие оградить ядерный материал от злонамеренного использования. С момента создания МАГАТЭ в 1957 году оно применяло различные виды и технологий и методов гарантий для содействия обеспечению непрерывности ядерного материала на несанкционированное использование.

3. Сегодня в ряде международных, региональных и двусторонних документов государства обязались применять гарантии в отношении ядерного материала



ла и деятельности под их юрисдикцией или их контролем. Главным из этих международных документов является сам ДНЯО, к которому в настоящее время присоединилось практически 190 государств.

4. Статья III Договора обязывает все государства, не обладающие ядерным оружием, «принять гарантии, как они изложены в соглашении» с МАГАТЭ с «целью проверки выполнения их обязательств, принятых в соответствии с настоящим Договором, с тем чтобы не допустить переключения ядерной энергии с мирного применения на ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства». В дополнение к базовому соглашению о гарантиях, которое страны заключают с МАГАТЭ, как того требует ДНЯО, был разработан Дополнительный протокол с учетом тех проблем, которые возникли в 1990-е годы в отношении обнаружения незаявленной ядерной деятельности.

5. Система гарантий должна быть достаточно надежной, с тем чтобы дать международному сообществу определенную уверенность в том, что переключение ядерного материала с мирных целей в соответствии с гарантиями будет оперативно обнаружено. Международное сотрудничество в ядерной области и обмен технологиями обязательно зависят от соблюдения обязательств по гарантиям: без гарантий о том, что материал и технологии не будут переключены на ядерное оружие или на ядерную деятельность, связанную с ядерным оружием, такое сотрудничество не может осуществляться надежно.

6. И хотя заверения в мирном использовании, которые обеспечивают гарантии, не могут быть абсолютными, исключительно важно, чтобы такие гарантии были как можно более надежными и эффективными, поскольку риск обнаружения делает переключение более сложным и способствует сдерживанию амбиций в отношении осуществления незаконных ядерных программ. Для сохранения целостности и реализации целей режима ДНЯО важно, чтобы гарантии могли обеспечить своевременное предупреждение о переключении, вызвав тем самым эффективную международную реакцию.

Проблемы, с которыми сталкиваются гарантии

7. Недавняя история и нынешние тенденции со всей очевидностью свидетельствуют о том, что сегодня система гарантий сталкивается со значительными проблемами. Было отмечено несколько серьезных случаев несоблюдения обязательств по гарантиям. После войны в Заливе 1991 года, например, было установлено, что Ирак осуществлял амбициозную тайную программу создания ядерного оружия, имея ряд незаявленных объектов, которых не удалось обнаружить, несмотря на несколько лет инспекций, проведенных МАГАТЭ в Ираке до начала войны.

8. В 2002 году Северная Корея выслала инспекторов МАГАТЭ и привела в негодность поставленное МАГАТЭ оборудование. В 2003 году Совет управляющих МАГАТЭ пришел к выводу о том, что действия Северной Кореи представляют собой акт несоблюдения, и передал этот вопрос в Совет Безопасности Организации Объединенных Наций.

9. После того, как Ливия в декабре 2003 года приняла историческое решение отказаться от своих программ создания оружия массового уничтожения, были публично задокументированы нарушения гарантий, которые были совершены в рамках ее программы по созданию ядерного оружия. В марте 2004 года Совет

МАГАТЭ сообщил об этих нарушениях Совету Безопасности, хотя в данном случае «лишь для целей информации», поскольку Ливия к тому времени прекратила осуществление своей программы по созданию ядерного оружия и согласилась начать принимать дополнительные меры для исправления положения с несоблюдением.

10. В 2002 году впервые была обнаружена и стала достоянием общественности крупномасштабная и долгосрочная секретная программа Ирана по созданию ядерного оружия, которая впоследствии была публично и довольно подробно задокументирована в результате работы инспекторов МАГАТЭ. На основе этой информации в ноябре 2003 года Совет управляющих МАГАТЭ единодушно принял резолюцию, осуждающую нарушения и неспособность Ирана выполнить свои обязательства по соблюдению заключенного им соглашения о гарантиях. Приняв позднее ряд резолюций по этому вопросу, в феврале 2006 года Совет МАГАТЭ принял резолюцию, решительно осуждающую несоблюдение Ираном своих обязательств и передающую этот вопрос на рассмотрение Совета Безопасности. (Совет впоследствии принял резолюцию, требующую приостановки соответствующей ядерной деятельности Ирана, а также две последующие резолюции, налагающие санкции на Иран.)

11. Опыт взаимодействия МАГАТЭ с Ираном, Северной Кореей и Ираком показал важность того, чтобы гарантии не только отслеживали заявленный ядерный материал, но и решали и другие, более широкие задачи. Агентство должно также стремиться к обнаружению незаявленной ядерной деятельности — цель, для реализации которой и был задуман Дополнительный протокол. Кроме того, как указывало само МАГАТЭ, в некоторых случаях преднамеренного несоблюдения со стороны опытного нарушителя Агентству могут понадобиться дополнительные инструменты по расследованию, даже помимо тех, которые предусмотрены Протоколом.

12. Проблемы, которые связаны с опасностью тайной ядерной деятельности, становятся еще более серьезными в результате более активного распространения сложных ядерных технологий, включая потенциал топливного цикла. Несколько лет назад сложности с получением и использованием такой технологии рассматривались как весьма высокий барьер на пути распространения. После раскрытия подпольных сетей ядерных поставок, таких, например, как сеть нарушавшего законы ученого-ядерщика А.К. Хана, в рамках которой технология, а также связанная с ядерным оружием документация передавались Ливии и Ирану, этот технологический барьер уже не кажется таким неприступным. Даже не принимая во внимание такие незаконные сети, фактически сегодня такая технология распространена более широко, чем это было до сих пор.

13. Это привело к тому, что многие наблюдатели стали высказывать обеспокоенность по поводу распространения «потенциальных» или «фактических» программ по созданию ядерного оружия: растет число стран, которые не обязательно в настоящее время обладают ядерным оружием, но, если потребуется, могут сделать выбор в пользу «ядерного варианта» в силу приобретения потенциала по производству расщепляющегося материала для целей ядерного оружия.

14. Кроме того, требования, связанные с гарантиями и инспекциями МАГАТЭ, как ожидается, со временем резко возрастут. Например, как представляется, страны, скорее всего, будут все чаще и чаще прибегать к использо-

ванию ядерных реакторов в качестве источника энергии в мире, где ощущается ее дефицит, поскольку в противном случае они все более и более зависели бы от поставок скудного и наносящего вред окружающей среде ископаемого топлива.

15. Можно также было бы обратиться с просьбой к Агентству взять на себя дополнительное бремя гарантий. Индия, например, готова поставить большую и все возрастающую часть своей ядерной инфраструктуры под гарантии МАГАТЭ в результате недавно принятой американо-индийской инициативы по сотрудничеству в области использования ядерной энергии в гражданских целях.

16. Участники ДНЯО должны противостоять этим вызовам путем поддержки усилий по укреплению соглашения о гарантиях и повышению технического потенциала системы гарантий, с тем чтобы сделать ее более эффективной и действенной.

Гарантии и Дополнительный протокол

17. Большинство участников ДНЯО заключили соглашения о всеобъемлющих гарантиях с МАГАТЭ, распространив гарантии на все источники или специальные расщепляющиеся материалы на своей территории, однако 30 участников до сих пор не соблюдают требований статьи III Договора в этой связи. И хотя количество не соблюдающих свои обязательства государств сокращается — в 2000 году количество государств-участников, не заключивших соглашения о гарантиях, составляло 54, — ситуация по-прежнему неудовлетворительная. Доказательств, что какое-либо из 30 не охваченных гарантиями государств-участников (которые представляют собой главным образом развивающиеся страны в Африке) осуществляет секретную ядерную программу, без соглашения о гарантиях у международного сообщества может быть лишь ограниченная уверенность в такого рода доводе. Международному сообществу следует продолжать оказывать давление на государства, которые не выполняли свое самое главное обязательство в отношении гарантий, с тем чтобы они сделали это как можно скорее.

18. В своем докладе Совету управляющих МАГАТЭ за 2005 год Генеральный директор Агентства указал, что существующий «протокол о малых количествах», который был частью соглашений о всеобъемлющих гарантиях в тех случаях, когда ядерная деятельность была весьма ограничена или отсутствовала, является слабым местом системы гарантий. Этот протокол не давал никаких полномочий МАГАТЭ требовать представления предварительной информации о проектировании объекта, осуществлять деятельность по проверке на местах или определять статус ядерного объекта. Соответственно, Совет управляющих договорился изменить текст «протокола о малых количествах» для устранения этих проблем, поручил секретариату завершить обмен письмами, с тем чтобы ввести в действие эти изменения, и призвал государства, заключившие соглашения в рамках «протокола о малых количествах», принять необходимые меры. И хотя ряд государств сделали это, почти 80 — еще нет. Секретариату МАГАТЭ и государствам-членам следует продолжать свою пропагандистско-просветительскую деятельность для завершения этого процесса.

19. Предусмотренные ДНЯО соглашения о всеобъемлющих гарантиях представляют собой минимальную основу для современных гарантий. Тем не менее

в мае 1997 года Совет управляющих МАГАТЭ утвердил типовой дополнительный протокол. Разработка типового дополнительного протокола была частично вызвана неспособностью гарантий выявить программу Ирака по созданию ядерного оружия. Поэтому в государствах, в которых Дополнительный протокол пока еще не вступил в силу, у МАГАТЭ имеются лишь ограниченные возможности для обнаружения незаявленной ядерной деятельности, и оно не может полностью осуществить усиленные гарантии, которые, как представляется, сегодня уже необходимы. Поэтому в настоящее время Дополнительный протокол следует признать в качестве нового минимального стандарта эффективных гарантий.

20. Прогресс в деле обеспечения вступления в силу Дополнительного протокола ускоряется, однако он по-прежнему не является удовлетворительным. На момент составления настоящего документа 112 государств подписали Дополнительный протокол и 78 обеспечили его вступление в силу. На основе японской инициативы, выдвинутой в ходе Конференции 2000 года по рассмотрению действия ДНЯО и на Генеральной конференции МАГАТЭ в 2000 году, МАГАТЭ утвердило план действий по содействию всеобщему присоединению к Дополнительному протоколу и соглашениям о гарантиях. При финансовой поддержке Японии, а позднее Соединенных Штатов, Франции и других стран МАГАТЭ организовало ряд международных и региональных семинаров по соглашениям о гарантиях и Дополнительному протоколу. Соединенные Штаты активно пропагандируют присоединение к Дополнительному протоколу посредством проведения региональных и глобальных мероприятий. Усилия по содействию присоединению всех государств-участников к Дополнительному протоколу должны продолжаться до тех пор, пока не будет обеспечено всеобщее применение Дополнительного протокола.

Комитет по гарантиям и проверке

21. В ходе своего выступления в феврале 2004 года в Университете национальной обороны президент Буш предложил создать комитет для «укрепления потенциала МАГАТЭ по обеспечению соблюдения странами своих международных обязательств». В июне 2005 года Совет управляющих МАГАТЭ постановил учредить Комитет по гарантиям и проверке. В 2006 году этот комитет встречался три раза для рассмотрения 18 рекомендаций секретариата МАГАТЭ по укреплению системы гарантий МАГАТЭ.

22. И хотя это представляет собой определенный прогресс, Комитету необходимо достичь более существенных результатов в виде согласованных рекомендаций и предложений, которые можно направить на рассмотрение Совета. Для достижения консенсуса необходимо проводить заседания технических экспертов открытого состава из всех заинтересованных государств по высказанным рекомендациям, включая: содействие всеобщему присоединению к требуемым соглашениям о гарантиях; универсализацию Дополнительного протокола; внесение изменений в приложения к Дополнительному протоколу, с тем чтобы привести их в соответствие с частью I контрольного перечня Группы ядерных поставщиков (ГЯП); и выдвижение инициатив для укрепления технического потенциала и эффективности системы проверки МАГАТЭ.

Гарантии Соединенных Штатов Америки

23. Соединенные Штаты добровольно согласились на гарантии МАГАТЭ, поставив под них свои гражданские ядерные объекты. В соответствии с соглашением США о гарантиях Соединенные Штаты соглашаются поставить под гарантии свои гражданские ядерные объекты, используя процедуры, сопоставимые с теми, которые использует МАГАТЭ в сопоставимых обстоятельствах в других странах. Под это соглашение не подпадает только деятельность, объекты и информация, имеющие непосредственное значение для обеспечения национальной безопасности. (Такое исключение частично необходимо для выполнения обязательств США по нераспространению как государства, обладающего ядерным оружием, согласно статье I ДНЯО, которое заключается в том, чтобы никоим образом не оказывать помощь никакому государству, не обладающему ядерным оружием, в производстве или приобретении каким-либо иным образом ядерного оружия или других взрывных устройств.) В настоящее время Соединенные Штаты поставили под гарантии МАГАТЭ свыше 200 гражданских ядерных объектов.

24. Соединенные Штаты делают все возможное для вступления в силу Дополнительного протокола, который включает все меры, предусмотренные в типовом дополнительном протоколе, но будет предусматривать исключения по причинам обеспечения национальной безопасности, которые созвучны исключениям, содержащимся в соглашении США о гарантиях. Сенат США рекомендовал ратификацию Соединенными Штатами Дополнительного протокола и дал на это согласие в 2004 году, а в конце 2006 года президент Буш подписал необходимый законодательный акт. Соединенные Штаты надеются, что в ближайшем будущем Дополнительный протокол вступит в силу.

Ресурсы Международного агентства по атомной энергии

25. В краткосрочном плане МАГАТЭ столкнется с увеличением расходов на обеспечение гарантий, связанных с модернизацией информационной системы и аналитической лаборатории и удовлетворением новых или все более жестких требований к гарантиям в отношении объектов, связанных с плутонием, установок по обогащению и реакторов на тяжелой воде. Соединенные Штаты всегда решительно поддерживали надлежащее финансирование системы гарантий МАГАТЭ. Так, например, недавно Соединенные Штаты инициировали и заручились поддержкой в отношении увеличения регулярного бюджета МАГАТЭ, что привело приблизительно к 20-процентному увеличению средств, выделяемых на систему гарантий. Однако Агентство по-прежнему будет сталкиваться с трудностями в получении необходимых средств. И хотя, как ожидается, МАГАТЭ может добиться экономической эффективности за счет своей программы «интегрированных гарантий», документы по планированию бюджета Агентства свидетельствуют о необходимости увеличения регулярного бюджета по обычным гарантиям и объема внебюджетного финансирования.

26. Агентство по-прежнему сильно зависит от добровольных, внебюджетных ресурсов для удовлетворения связанных с гарантиями потребностей в отношении многих видов деятельности, особенно научно-исследовательских работ и конструкторских разработок и оборудования. Так, например, в 2006 году МАГАТЭ получило на деятельность по обеспечению гарантий в виде наличных взносов свыше 12,6 млн. долл. США по внебюджетному финансированию от

всех доноров, что представляет приблизительно 9,8 процента регулярного бюджета фонда программы по гарантиям. Соединенные Штаты гордятся своей ролью в качестве крупнейшего донора программы МАГАТЭ по гарантиям с использованием этого механизма: они предоставили порядка 9,6 млн. долл. США, или 76 процентов, от всех внебюджетных средств. Помощь Соединенных Штатов включает также удовлетворение потребностей по закупке оборудования, которые не были удовлетворены в первый год увеличения бюджета, и оказание технической помощи через программу Соединенных Штатов по поддержке. Если сложить взносы наличностью и натурой, то Соединенные Штаты, следовательно, выделили в 2005 году порядка 18,6 млн. долл. США в рамках внебюджетной поддержки программы гарантий МАГАТЭ.

Обеспечение безопасности и предотвращение терроризма

27. Соединенные Штаты поддерживают также ряд усилий МАГАТЭ, связанных с укреплением безопасности, в том что касается ядерного материала, и снижением риска того, что такие материалы попадут в руки негосударственных субъектов, таких, как криминальные или террористические организации.

а) **План МАГАТЭ по обеспечению ядерной безопасности:** после 11 сентября 2001 года МАГАТЭ активизировало оказание помощи государствам в области борьбы с терроризмом. Его первый план по обеспечению ядерной безопасности был успешно завершен, и сейчас оно приступило к осуществлению своего плана по обеспечению ядерной безопасности на 2006–2009 годы. Этот план финансируется, в первую очередь, через добровольный Фонд ядерной безопасности, основным донором которого являются Соединенные Штаты Америки. Посредством осуществления этого плана МАГАТЭ стремится укрепить ядерную безопасность по всему миру. Агентство предоставляет консультативную помощь государствам — членам МАГАТЭ путем проведения миссий по укреплению ядерной безопасности, включая деятельность Международной консультативной службы по физической защите, Международной консультативной службы по ядерной безопасности и Типового проекта по модернизации инфраструктуры радиационной защиты, а также в рамках миссии по оценке инфраструктуры радиационной безопасности и сохранности радиоактивных источников. Для содействия государствам в планировании своей деятельности по борьбе с ядерным терроризмом были разработаны комплексные планы поддержки физической ядерной безопасности. В 2006 году в рамках этих усилий были проведены многочисленные миссии, и почти во всех из них принимали участие эксперты из Соединенных Штатов.

б) **Учебные курсы, семинары и учебные программы:** Закон 1978 года о нераспространении ядерного оружия уполномочивает министерство энергетики Соединенных Штатов разрабатывать и осуществлять учебные программы в области физической безопасности и гарантий для лиц из государств, которые осуществляют или планируют осуществлять программы, использующие ядерные материалы и оборудование в мирных целях. Соответственно, министерство энергетики и МАГАТЭ при финансовой поддержке государственного департамента совместно проводят через год, по очереди, международные учебные курсы по физической защите ядерных материалов и объектов и международный учебный курс по государственным системам учета и контроля за ядерными материалами. Курс по физической защите был проведен в 2006 году в Альбукерке, штат Нью-Мексико, и Соединенные Штаты и

МАГАТЭ совместно финансировали и организовали проведение в 2006 году различных международных, региональных и национальных учебных курсов и семинаров по вопросам ядерной безопасности. Кроме того, Соединенные Штаты работают в сотрудничестве с МАГАТЭ и другими государствами — членами МАГАТЭ над разработкой технического руководства и учебных модулей по специализированным темам обеспечения безопасности ядерных материалов, включая безопасность их перевозки.

с) **Программа по формированию и ведению базы данных по незаконному обороту ядерных материалов:** Соединенные Штаты продолжают активно поддерживать Программу МАГАТЭ по формированию и ведению базы данных по незаконному обороту ядерных материалов. В рамках этой добровольной программы 90 государств-членов согласились уведомлять друг друга об инцидентах, связанных с незаконным оборотом ядерных материалов. (К числу достойных упоминания новых государств-членов относятся Ирак, Индия и Пакистан, которые присоединились к ней в 2006 году.) Уведомления правительственных властей о таких инцидентах являются важным источником информации, которая помогает МАГАТЭ и государствам-членам лучше понять незаконное перемещение ядерных или радиоактивных материалов. Направление своевременных уведомлений об инцидентах, которые удовлетворяют срокам представления отчетности, обеспечивает более активное участие в этой программе государств-членов, включая Соединенные Штаты, что может содействовать получению более полной картины о том, как лучше обезопасить эти материалы от их возможного использования террористами.

д) **Публикации по вопросам ядерной безопасности:** в рамках своего Плана по обеспечению ядерной безопасности на 2006–2009 годы МАГАТЭ готовит серию публикаций по вопросам ядерной безопасности, с тем чтобы предоставить в распоряжение государств — членов МАГАТЭ рекомендации и руководящие принципы по передовой практике разработки, осуществления и реализации эффективных программ физической защиты ядерного материала и ядерных объектов и обеспечения безопасности других радиоактивных материалов и связанных с ними объектов. Руководящие принципы разрабатываются также для того, чтобы дать государствам-членам возможность добиться более строгого контроля за перемещением радиоактивных материалов на своих границах. В течение 2006 года эксперты из Соединенных Штатов тесно сотрудничали с МАГАТЭ для обеспечения того, чтобы документация, выходящая в рамках серии публикаций по ядерной безопасности, давала государствам-членам, среди прочего, надлежащие руководящие принципы по эффективному и надлежащему осуществлению ключевых юридических и стратегических документов по международному режиму обеспечения ядерной безопасности, включая Конвенцию 1980 года о физической защите ядерного материала и поправку к ней 2005 года, Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма, резолюцию 1540 (2004) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и Кодекс поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников.

Выводы

28. Эффективные меры по поддержке ядерных гарантий и укреплению ядерной безопасности имеют жизненно важное значение для успешного осуществления режима нераспространения. Путем оказания поддержки укреплению га-

рантий МАГАТЭ, принятия Дополнительного протокола в качестве нового стандарта гарантий, а также содействия международным усилиям по повышению ядерной безопасности Соединенные Штаты вносят важный вклад в укрепление системы ДНЯО. В течение нынешнего цикла рассмотрения действия Договора государства — участники ДНЯО должны сделать своим самым высоким приоритетом продолжение работы в этом направлении.
