

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

13 May 2009
Russian
Original: English

Третья сессия
Нью-Йорк, 4–15 мая 2009 года

**Придание многостороннего характера ядерному
топливному циклу: повышение уровня
транспарентности и устойчивой безопасности**

Рабочий документ, представленный Австрией

Настоящий документ является развитием аналитического документа, представленного Австрией Подготовительному комитету на его первой сессии (NPT/CONF.2010/PC.I/7).

I. Введение

1. В статье IV Договора о нераспространении ядерного оружия закреплено «неотъемлемое право» всех участников Договора на «...использование ядерной энергии в мирных целях без дискриминации и в соответствии со статьями I и II настоящего Договора». В порядке осуществления этого права некоторые государства решили включить ядерную энергию в число источников обеспечения своих энергетических потребностей. По прогнозам экспертов, общий объем ядерных энергетических мощностей во всем мире, уменьшавшийся на протяжении нескольких десятилетий, может в ближайшие годы увеличиться.

2. С учетом присущих ей опасностей ядерная технология по-прежнему создает такую угрозу для глобальной безопасности, которая чревата самыми разрушительными последствиями. Любое расширение масштабов использования ядерной энергии ведет к географическому расширению услуг топливного цикла, что усиливает риск злоупотребления в немирных целях — будь то государствами или негосударственными субъектами. Предполагаемое повышение спроса на услуги топливного цикла, а также усиление связанных с этим опасностей распространения оружия, ядерного терроризма, незаконного оборота и возникновения аварийных ситуаций с радиоактивными материалами требуют выработки новых рамок для уменьшения угрозы ненадлежащего — или небрежного — использования ядерной энергии.

3. Поскольку мы стремимся к полному уничтожению ядерного оружия и поскольку эта цель начинает находить отражение в официальной политике госу-



дарств, обладающих ядерным оружием, все более неотложной становится необходимость выработки долгосрочной стратегии обеспечения нераспространения. Учитывая, что усилия в области разоружения и нераспространения носят взаимоукрепляющий характер, жизненно важно добиться того, чтобы прогрессу на пути к ликвидации ядерного оружия никоим образом не мешали заботы, связанные с обеспечением нераспространения.

4. Необходимо устранить законную озабоченность государств, широко использующих ядерную энергию, по поводу поставок топлива для своих реакторов, а также озабоченность по поводу злоупотребления и распространения. В современном мире проблемы международного масштаба можно решить лишь на основе тесного сотрудничества и в рамках всеохватных, транспарентных и поддающихся контролю многосторонних систем. Кризис доверия и взаимное недоверие, возникшие в связи с ядерными вопросами, требуют решительного нового подхода к ядерному топливному циклу.

5. Было внесено несколько предложений. Опираясь на результаты уже проделанной работы, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и его Генеральный директор Мухаммед аль-Барадеи взяли на себя ведущую роль в обсуждении этого вопроса и обеспечивают ключевой форум для выдвижения таких предложений¹. Австрия внесла свой вклад в это обсуждение, представив небольшой аналитический документ на первой сессии Подготовительного комитета в 2007 году (NPT/CONF.2010/PC.I/7; распространен в МАГАТЭ в качестве документа INFCIRC/706). Настоящий документ посвящен дальнейшему развитию некоторых из уже изложенных идей.

II. Общие соображения

6. Придание многостороннего характера ядерному топливному циклу включает в себя достижение следующих основных целей:

- повысить транспарентность в отношении деятельности в области ядерного топливного цикла, осуществляемой во всем мире;
- надежно гарантировать поставки ядерного топлива в мирных целях и оказание услуг, связанных с топливом, тем государствам, которые решили включить ядерную энергию в число источников обеспечения своих энергетических потребностей;
- укрепить безопасность для всех путем решения различных проблем обеспечения нераспространения;
- создать условия, которые могут подкрепить усилия, направленные на полное уничтожение ядерного оружия.

7. По мнению Австрии, интересам всех государств отвечало бы обеспечение максимальной транспарентности путем внедрения нового многостороннего рамочного механизма наблюдения на всех этапах цикла жизни ядерного топлива «от его получения до захоронения». Такой рамочный механизм обеспечил бы

¹ См., в частности, доклад МАГАТЭ, озаглавленный «Возможная новая основа для использования ядерной энергии: варианты гарантированных поставок ядерного топлива» (июнь 2007 года), и вступительное слово Генерального директора на заседании Совета управляющих МАГАТЭ, состоявшемся 5 марта 2009 года.

более четкое отражение потребностей нашего глобального сообщества в XXI веке и современных реальностей.

8. Была выражена озабоченность по поводу того, что некоторые предложения, касающиеся применения многосторонних подходов к ядерному топливному циклу, могут поставить под угрозу или ограничить право развивающихся стран на использование ядерной энергии в мирных целях. Важно подчеркнуть, что подход, излагаемый в настоящем документе, не является попыткой разделить ядерное сообщество на поставщиков и получателей. Напротив, создание предлагаемых рамок в конечном итоге приведет к более полному осуществлению статьи IV, в ходе которого выгоды, приносимые современными ядерными технологиями, будут доступны для всех государств, которые стремятся получить их на справедливой и равной основе. Хотя главный мотив разработки такого недискриминационного подхода обусловлен соображениями нераспространения, очевидно, что придание ядерному топливному циклу многостороннего характера способно также принести значительные выгоды в плане технической и физической безопасности и сокращения расходов.

9. Придание топливному циклу многостороннего характера будет, вероятнее всего, представлять собой поэтапный процесс, на разных стадиях которого будут использоваться различные взаимодополняющие инструменты и действовать различные субъекты. Этот процесс должен осуществляться в согласованных рамках. Предлагая свой рамочный вариант, Австрия стремится учитывать ряд уже существующих предложений, часть которых находится на продвинутой стадии осуществления.

III. Предложение о придании многостороннего характера ядерному топливному циклу

10. Усилия будут одновременно прилагаться на двух параллельных направлениях: на первом они будут сконцентрированы на том, чтобы обеспечить транспарентность и взаимное доверие и, что очень важно, позволить МАГАТЭ получить самое полное представление о ядерном потенциале и ядерной деятельности каждого государства, а на втором направлении будут предприниматься шаги, призванные обеспечить придание ядерному топливному циклу многостороннего характера.

Направление 1: система информации о всех этапах цикла жизни ядерного топлива «от его получения до захоронения», обеспечивающая транспарентность и укрепление доверия

A. Цель

11. Система информации МАГАТЭ о всех этапах цикла жизни ядерного топлива «от его получения до захоронения» значительно облегчила бы работу Агентства, обеспечив ему возможность иметь самое полное представление о мировой ядерной отрасли и о потенциале, деятельности и поставках каждого государства применительно к каждому этапу топливного цикла. Она значительно увеличит также количество и повысит качество информации, доступной государствам. Все государства извлекут равную пользу из этой системы, благодаря которой будет обеспечено более четкое представление о характере ядер-

ной деятельности каждого государства и, таким образом, повысится общий уровень доверия в отношении ядерных вопросов.

В. Как и когда

12. Значительную часть информации, которая поступала бы в предлагаемую информационную систему, МАГАТЭ уже собирает для целей проверки и иных целей. Эта информация была бы сведена воедино и дополнена, что позволило бы получить полную картину в отношении каждого государства, независимо от уровня его ядерной деятельности. Необходимо обратиться к МАГАТЭ с просьбой как можно скорее предложить детально проработанные концептуальные рамки такой информационной системы с учетом требования о соблюдении конфиденциальности.

С. Основные элементы

13. В эту информационную систему поступала бы всеобъемлющая информация о всех государствах, собираемая на основе периодически представляемых данных и данных, регулярно передаваемых в реальном режиме времени.

14. Что касается государств, осуществляющих ядерные энергетические программы или имеющих исследовательские реакторы, то информационная система обеспечивала бы всеобъемлющий охват данных о всех этапах ядерного топливного цикла — от момента добычи или импорта ядерного материала, на какой бы стадии обработки он ни находился, до того момента, когда отработавшее топливо подвергается окончательному удалению, отправляется на долгосрочное хранение или приводится в состояние, исключающее возможность регенерации. До достижения договоренности относительно договора о запрещении производства расщепляющегося материала, который, как ожидается, будет включать в себя положения, обеспечивающие полную транспарентность и проверку, государства, обладающие ядерным оружием, должны будут также представить первоначальную информацию о своих стратегических запасах топлива и стратегических объектах.

15. Что касается государств, не осуществляющих энергетические ядерные программы, то система охватывала бы информацию о любом исходном или специальном расщепляющемся материале, используемом в неэнергетических целях. Кроме того, некоторые государства, не осуществляющие такие программы, но располагающие рудными месторождениями, имеющими отношение к ядерным программам, также будут охвачены этой системой.

16. Информация, которую каждое государство должно будет предоставлять, включает в себя:

- периодическую информацию о всем национальном потенциале и всех национальных действующих мощностях, связанных с каждым этапом ядерного топливного цикла, включая добычу исходного материала, обработку, хранение и транспортировку, конверсию, обогащение, изготовление топлива, изготовление тепловыделяющих сборок, эксплуатацию реактора, регенерацию топлива и окончательное удаление и хранение отработавшего топлива и других радиоактивных отходов;

- предоставляемую в реальном режиме времени информацию о всех национальных и транснациональных поставках, связанных с исходным или специальным расщепляющимся материалом, и услугами, касающимися ядерного топлива;
- представляемую периодически или, сообразно обстоятельствам, в реальном режиме времени информацию о всех видах деятельности и операциях, связанных с применением ядерной энергии в неэнергетических целях.

17. Вместе с информацией, которую МАГАТЭ собирает сейчас в рамках своей работы по проверке и в соответствии с другими мандатами и программами, дополнительная информация, полученная с помощью системы информации о всех циклах жизни ядерного топлива «от его получения до захоронения», обеспечит МАГАТЭ и государствам возможность иметь полную и всеобъемлющую картину. Используя предоставленную информацию, МАГАТЭ будет периодически публиковать результаты оценки состояния глобального рынка ядерного топлива и услуг, связанных с топливом. Транспарентность, уровень которой благодаря этой системе и постепенным усилиям по приданию многостороннего характера, как это предусматривает вариант действий на направлении 2, станет важной мерой укрепления доверия.

Направление 2: придание многостороннего характера ядерному топливному циклу

А. Цель

18. Недоверие, которое наблюдается сейчас в международных делах, во многом обусловлено национальными ядерными программами. История убедительно свидетельствует о том, что инициативы, осуществляемые совместными усилиями государств, могут снизить уровень недоверия благодаря внедрению системы «сдержек и противовесов». Что касается ядерного топливного цикла, то наилучший способ обеспечить устойчивый уровень безопасности для всех состоит в том, чтобы предоставить государствам возможность совместно работать на всех этапах этого цикла. Совместно эксплуатируемые мощности обладают также тем преимуществом, что позволяют государствам-получателям не зависеть от национальной политики отдельных государств-поставщиков. Таким образом, многосторонние объекты могут обеспечить гарантию поставок, не ставя под сомнение права, закрепленные в статье IV, и в то же время устранить озабоченность по поводу распространения.

В. Как и когда

19. Работа по обеспечению многосторонности началась бы с создания — в качестве меры укрепления доверия — гарантийного запаса ядерного топлива. Одновременно с этим МАГАТЭ постепенно взяло бы на себя функции виртуального брокера в отношении всех сделок, связанных с топливным циклом. Существующие мощности постепенно перешли бы в многостороннюю или региональную собственность, принимающую новые формы, а новые мощности с самого начала создавались бы как совместные предприятия. В конечном итоге было бы принято решение о том, что закрепленные в статье IV права в той их части, которая касается ядерного топливного цикла, должны осуществляться исключительно в многостороннем формате.

С. Основные элементы

1. Гарантийный запас ядерного топлива под контролем МАГАТЭ

20. Чтобы незамедлительно устранить озабоченность, выражаемую некоторыми государствами по поводу возможных перебоев в поставках ядерного топлива, обусловленных политическими причинами, будет создан гарантийный запас ядерного топлива или банк ядерного топлива под контролем МАГАТЭ, как это было рекомендовано в Инициативе по сокращению ядерной угрозы и в других предложениях. Создание на крайний случай гарантийного запаса низкообогащенного урана для использования государствами, которые столкнулись с перебоями в поставках и которые выполняют все обязательства перед МАГАТЭ, может обеспечить важные дополнительные гарантии.

21. К МАГАТЭ следует обратиться с просьбой как можно скорее представить детально проработанную общую схему функционирования топливного резерва. В число факторов, подлежащих учету в этой связи, входят следующие:

- условия получения доступа к топливу из гарантийного запаса;
- физическое местонахождение запасов низкообогащенного урана;
- процедура определения цены;
- вопросы, касающиеся безопасности, физической защиты и гарантий.

22. Условия получения доступа к гарантийному запасу низкообогащенного урана должны убедить государства в том, что более выгодно опираться на поставки топлива из многосторонних источников, нежели развивать на национальном уровне весь ядерный топливный цикл, причем эти условия не должны негативно сказаться на уже действующих рынках. Участие МАГАТЭ должно дать потенциальным государствам-получателям уверенность в том, что любое решение о поставках из банка ядерного топлива будет приниматься на недискриминационной и неполитизированной основе. Критерии должны быть разработаны заранее и должны применяться беспристрастно и последовательно.

2. МАГАТЭ как виртуальный брокер

23. Одновременно с принятием решения о создании системы информации о всех этапах цикла жизни ядерного топлива «от его получения до захоронения», о которой говорится в разделе, посвященном направлению 1, МАГАТЭ будет предоставлен мандат на то, чтобы действовать в качестве виртуального брокера в отношении всех сделок, связанных с ядерным топливным циклом.

24. Механизм виртуального брокера будет применяться ко всем сделкам, связанным с исходным или расщепляющимся материалом — независимо от стадии его обработки, — а также ко всем услугам топливного цикла, таким как конверсия урана, обогащение урана, регенерация топлива и окончательное удаление и хранение отработавшего топлива и других радиоактивных отходов.

25. Выполняя роль виртуального брокера, МАГАТЭ не будет выступать в качестве физического владельца соответствующих ядерных материалов или услуг и не будет обладать правом на владение ими. Однако Агентство будет занимать оптимальное положение, позволяющее ему предоставлять гарантии поставок государствам-получателям. Если тот или иной получатель не может получить топливо или услуги от того или иного конкретного поставщика, то

МАГАТЭ будет в состоянии помочь найти других поставщиков, используя уже имеющуюся в его распоряжении информацию, которая будет включать в себя сведения о потенциальных возможностях каждой страны на каждом этапе топливного цикла, и заранее заключенные резервные соглашения. В крайнем случае может быть также задействован гарантийный запас ядерного топлива.

3. *Придание многостороннего характера уже существующим объектам ядерного топливного цикла*

26. Что касается существующих национальных объектов, то должны быть созданы стимулы, побуждающие заинтересованные государства к более широкому участию в их деятельности, включая, например, предоставление им возможности стать акционерами, влиять на принятие стратегических решений, касающихся объектов, о которых идет речь, и участвовать в распределении прибыли и обязанностей. Возможность стать акционером может быть важным стимулом для государств, которые прежде всего заинтересованы в гарантированности поставок.

27. Согласно этой схеме, ответственность за эксплуатацию установки по-прежнему будут нести соответствующие государства, однако во всех случаях применением гарантий будет заниматься МАГАТЭ, причем уровень соответствующих стандартов будет не ниже, чем уровень стандартов, применяемых к объектам, расположенным в государствах, в которых действуют Соглашение о всеобъемлющих гарантиях и Дополнительный протокол. С учетом новых форм многосторонней собственности должны быть также предусмотрены дополнительные меры безопасности. МАГАТЭ будет играть свою роль в сертификации региональных объектов, с тем чтобы гарантировать высокие стандарты безопасности и физической защиты.

28. Во избежание любого возможного конфликта со статьей IV Договора участие государств в деятельности многостороннего или регионального объекта топливного цикла не будет жестко увязываться с его официальным отказом от права на создание национальных мощностей, хотя предполагается, что стимулы, побуждающие создавать национальные объекты, будут заметно ослабевать, особенно по мере укрепления уверенности в способности регионального объекта удовлетворять все потребности в топливе и услугах, связанных с топливом. В то же самое время участие многосторонних партнеров будет препятствовать переключению гражданских ядерных энергетических программ на цели создания ядерного оружия.

29. Чтобы обеспечить плавную работу региональных объектов и внедрить новые формы собственности, потребуются внести надлежащие поправки в национальное законодательство об экспортном контроле и в руководящие принципы соответствующих режимов экспортного контроля.

30. Уже предусмотрено создание многосторонних и региональных объектов, таких как Международный центр по обогащению урана, который создается Российской Федерацией на базе Ангарского электролизного химического комбината. Примером, отвечающим этим целям, может также послужить предложение Германии о создании особой зоны для обогащения.

4. *Постановка всех новых объектов топливного цикла под многосторонний контроль*

31. Вводимые в эксплуатацию новые объекты топливного цикла сразу же будут поставлены под обязательный многосторонний контроль. Соглашения с МАГАТЭ обеспечат применение самых жестких мер проверки, безопасности и физической защиты.

32. Новые многосторонние объекты будут предоставлять широкий спектр услуг, связанных с ядерным топливом — как на начальной, так и на завершающей стадиях ядерного топливного цикла. Услуги, связанные с завершающей стадией, могут представлять особый интерес для государств, не имеющих возможности обеспечить окончательное удаление или хранение отходов. По мере совершенствования в предстоящие годы технологий, связанных с регенерацией отработавшего топлива, будут, как предполагается, найдены новые способы хранения и окончательного удаления отработавшего топлива и радиоактивных отходов.

5. *Придание многостороннего характера всем объектам*

33. По завершении процесса все объекты топливного цикла во всем мире будут действовать под многосторонним контролем. Проверка, осуществляемая МАГАТЭ, станет более эффективной и менее дорогостоящей, поскольку ряд объектов, как ожидается, могут быть закрыты, в результате чего останется меньшее число крупных объектов, отвечающее глобальным потребностям.

34. В соответствии с международным юридически обязывающим документом производство или переработка всего ядерного материала для гражданских ядерных программ будут осуществляться только на объектах, находящихся под многосторонним контролем. К тому же моменту, если не ранее, отдельная договоренность относительно поддающегося проверке договора о запрещении производства расщепляющегося материала обеспечит прекращение производства ядерного материала для стратегических ядерных программ, что позволит переключить стратегические объекты на гражданское использование под многосторонним контролем или закрыть их. Эти шаги создадут условия, в которых все будут играть на равных.

35. Гарантии поставок ядерного топлива будут по-прежнему предоставляться государствам, выполняющим обязательства перед МАГАТЭ, а с учетом многостороннего характера контроля необходимость в сохранении МАГАТЭ гарантийного запаса топлива отпадет.

36. Полная многосторонность позволит значительно уменьшить угрозу распространения ядерного оружия, которой чреваты нарушения при осуществлении гражданских ядерных энергетических программ, без разделения мира на «плохие» и «хорошие» государства или «имущих» и «неимущих». После обеспечения полной многосторонности отпадет необходимость в существовании механизмов экспортного контроля, таких как Группа ядерных поставщиков.

37. Что касается завершающей стадии ядерного топливного цикла, то создание многосторонних хранилищ уменьшит риски распространения, поскольку чувствительные ядерные материалы будут сконцентрированы в ограниченном числе мест, находящихся по всему миру под действием гарантий МАГАТЭ. Многосторонность может также обеспечить возможность осуществлять, при

соблюдении наивысших международных стандартов, более безопасное и более экологичное хранение и окончательное удаление отработавшего топлива и радиоактивных отходов.

IV. Перспективы

38. Более широкое обсуждение многосторонних подходов к ядерному топливному циклу будет вестись в рамках процесса рассмотрения действия Договора и в МАГАТЭ. Необходимо приложить особые усилия для обеспечения того, чтобы государства, не являющиеся участниками Договора, были тесно вовлечены в разработку любых новых рамок; кроме того, следует рассмотреть возможность созыва в надлежащее время конференции Организации Объединенных Наций для принятия рамочной стратегии по приданию многостороннего характера ядерному топливному циклу.

39. Австрия сознает, что изложенные в настоящем документе рамки являются амбициозными по своему характеру. Однако, если наращивание ядерных энергетических мощностей будет происходить согласно прогнозам, важно начать действовать уже сейчас. Общая концепция, изложенная в настоящем документе, не является чисто теоретической. Более 50 лет тому назад основатели Европейского союза приняли решение поставить потенциально дестабилизирующие активы — уголь и сталь — под контроль новой наднациональной и демократической структуры — Европейского объединения угля и стали, — открыв тем самым новую эру прочного мира в отношениях между странами-участницами. Эту модель можно использовать на глобальном уровне в отношении ядерных технологий и внести значительный вклад в обеспечение мира и безопасности для всех.