

оружием, свидетельствует о дальнейшем укреплении режима нераспространения, а также о повышении авторитета МАГАТЭ и эффективности его системы гарантий*. Конференция рекомендовала также продолжать добиваться осуществления принципа универсального применения гарантий МАГАТЭ ко всей мирной ядерной деятельности во всех государствах. В этой связи Конференция признала полезность добровольной постановки и рекомендовала провести дальнейшую оценку экономических и практических возможностей распространения гарантий на дополнительные гражданские установки в государствах, обладающих ядерным оружием.

Можно надеяться, что в будущем осуществление гарантий в государствах, обладающих ядерным оружием, приобретет большое значение, как только вступят в силу соглашения о сокращении и контроле над ядерными вооружениями. В этих условиях возрастет роль принципа универсальности в применении гарантий ко всем ядерным материалам во всей мирной ядерной деятельности, поскольку появится возможность с помощью методов международной проверки прервать поток ядерного материала с мирных на военные нужды. Кроме того, универсальное применение гарантий МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием, позволило бы обеспечить постоянное сохранение в сфере мирного использования всех ядерных материалов, переданных из областей военного применения. Таким образом, гарантии МАГАТЭ могли бы внести существенный дополнительный вклад во всеохватывающую систему международного мира и безопасности.

Наконец, какой бы прогресс в области ограничения ядерных вооружений ни был достигнут, применение гарантий МАГАТЭ в государствах, обладающих ядерным оружием, в значительной степени способствует сохранению веры в обещания, сделанные при закладке ДНЯО, и таким образом улучшает атмосферу доверия в международных отношениях.

* NPT/CONF.III.64/L, Annex I, Article III(5).



Будущее гарантий, осуществляемых в соответствии с документом INFCIRC/66/Rev. 2

*Соглашения о гарантиях
вне рамок Договора
о нераспространении заслуживают
большого внимания*

К. Бюхлер

Когда Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) вступил в силу в 1970 г., преобладало общее мнение, что деятельность МАГАТЭ по гарантиям будет осуществляться под эгидой этого Договора и что документ о применении гарантий в соответствии с ДНЯО в скором времени заменит документ INFCIRC/66/Rev.2 в качестве основы для заключения соглашений (см. текст в рамке с перечислением типов соглашений по гарантиям). Возможно, по этой причине на проблемы, относящиеся к соглашениям о гарантиях вне рамок ДНЯО, обращалось меньше внимания, чем они того заслуживают.

В то время как практическая деятельность, связанная с фактическим применением гарантий по соглашениям в соответствии с документом INFCIRC/66/Rev.2, ни в коей мере не игнорировалась, проблемы, присущие этому типу соглашений, оставались нерешенными или в отдельных случаях находились временные и не в полной мере удовлетворительные решения. Хотя надежды на то, что все государства, не обладающие ядерным оружием, ратифицируют ДНЯО или Договор Тлателолко (устанавливающий зону, свободную от ядерного оружия, в Латинской Америке), большей частью обильны, тем не менее ряд государств, учет роли которых очень важен, остались вне действия этих договоров. Возможно, для них не созрели условия, позволяющие им принять решение о ратификации. Однако было бы разумно не откладывать рассмотрение альтернативных путей улучшения состояния дел с применением гарантий в этих государствах.

Применение гарантий в соответствии с документом INFCIRC/66/Rev.2 за последнее десятилетие сократилось и занимает относительно небольшое место во всем объеме деятельности Агентства по гарантиям, поскольку многие государства-члены МАГАТЭ стали участниками ДНЯО или Договора Тлателолко. Однако с точки зрения нераспространения эта деятельность имеет важное значение, так как она осуществляется в ряде случаев в государствах, развитых в технологическом отношении, и некоторые из этих государств располагают действующими установками, не находящимися под гарантиями, которые потенциально могут быть использованы для немилых целей. Несмотря на свое значение, эта деятельность зачастую менее эффективна и действенна, чем она могла бы быть, из-за того, что регулирующие ее соглашения не отвечают современным стандартам и требованиям к гаран-

Г-н Бюхлер — бывший директор Отдела стандартизации, подготовки кадров и административной поддержки Департамента Гарантий МАГАТЭ.

**Историческая справка о соглашениях
по применению гарантий**

Гарантии являются уставной функцией МАГАТЭ. Статья III.A.5. Устава МАГАТЭ уполномочивает Агентство „... устанавливать и проводить в жизнь гарантии, имеющие целью обеспечить, чтобы специальные расщепляющиеся и иные материалы ... не были использованы таким путем, чтобы способствовать какой-либо военной цели, и распространять, по требованию сторон, применение этих гарантий на любые двусторонние или многосторонние соглашения или, по требованию того или иного государства, на любые виды деятельности этого государства в области атомной энергии“.

Система гарантий Агентства была впервые изложена в документе INFCIRC/26 в 1961 г. Дальнейшее развитие привело к той системе гарантий, которая описана в документе INFCIRC/66/Rev. 2 от 16 сентября 1968 г., который известен как *документ о гарантиях*.

После одобрения Генеральной Ассамблеей ООН и вступления в силу 5 марта 1970 г. Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) МАГАТЭ приняло на себя дополнительную ответственность в области гарантий как международный орган для ведения переговоров и заключения соглашений с государствами-участниками ДНЯО, не обладающими ядерным оружием, „... исключительно с целью проверки выполнения 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.“

Для конкретизации своих обязательств по гарантиям в связи с ДНЯО для МАГАТЭ стала очевидной необходимость иметь типовое соглашение о применении гарантий с государствами-участниками Договора. Это типовое соглашение о применении гарантий в соответствии с ДНЯО, одобренное Советом управляющих МАГАТЭ в феврале 1972 г., изложено в документе INFCIRC/153 *Структура и содержание соглашений между Агентством и государствами, заключаемых в связи с Договором о нераспространении ядерного оружия*.

Они часто значительно отличаются одно от другого или перекрывают друг друга, что приводит к дублированию требований и создает трудности для Агентства при выполнении им взятых на себя обязательств. Далее, наличие установок не под гарантиями иногда приводит к применению таких подходов к принятию гарантий, которые требуют дополнительных мер по сравнению с теми, которые потребовались бы при отсутствии таких установок. Это создает дополнительные трудности как для государств-членов, так и для Агентства и отражается на эффективности использования ограниченных ресурсов МАГАТЭ. Одно из мнений на этот счет таково, что проблема может быть удовлетворительно решена только путем изменений в политике соответствующих стран, которые позволили бы им присоединиться к одному из упомянутых договоров. По мнению других, создавшееся положение находится в соответствии с системой гарантий, одобренной Советом управляющих, и с Уставом МАГАТЭ, и поэтому никаких изменений не

требуется. Эти две точки зрения представляются трудносовместимыми.

Цель данной статьи – показать иные возможности в дополнение к двум упомянутым выше, которые могли бы обеспечить нахождение приемлемых решений названных проблем или, по крайней мере, значительно ослабить их отрицательные последствия. Хотя основное внимание уделено изменениям, которые позволили бы улучшить условия технического обеспечения и осуществления гарантий вне ДНЯО, рассмотрены также и варианты политических решений, как ради полноты картины, так и в связи с их возможным влиянием на осуществление гарантий. Автор надеется, что его статья окажет сильную помощь в стимулировании обсуждений возможностей, заслуживающих большого внимания, чем им до сих пор оказывалось.

Положение в настоящее время

На конец 1986 г. действовало 157 соглашений о применении гарантий с 92 не обладающими ядерным оружием государствами-членами МАГАТЭ, не считая двух соглашений с Тайванем, Китай*. В то время гарантии применялись по 41 соглашению, заключенному в соответствии с документом INFCIRC/66/Rev.2 с 10 государствами-членами и Тайванем, Китай. Из 485 установок под гарантиями на 72-х гарантии применялись по соглашениям в соответствии с INFCIRC/66/Rev.2. Было известно, что в пяти из десяти упомянутых государств действуют и строятся не поставленные под гарантии установки, имеющие значение с точки зрения гарантий. Аргентина, Индия, Израиль, Пакистан и ЮАР имеют действующие или строящиеся установки по переработке облученного топлива и/или обогащению. В таких государствах подходы к применению гарантий для установок под гарантиями учитывают наличие установок не под гарантиями, на которых может производиться „материал прямого использования“**. В каждом из этих государств могли бы применяться более простые подходы, если бы все ядерные установки были поставлены под гарантии.

Есть и другой пример нежелательного последствия ограниченности сферы действия соглашений в соответствии с INFCIRC/66/Rev.2. Это – необходимость для Агентства применять гарантии к оборудованию и неядерным материалам. Поскольку единственная причина применения к ним гарантий состоит в том, что их использование на установках не под гарантиями могло бы привести к производству ядерного материала, не находящегося под гарантиями, необходимость в этом отпадает, как только весь ядерный материал в государстве становится под гарантии, например, когда государ-

*За исключением ссылки на „государства-поставщики“ под „государствами-членами“ или „государствами“ в данной статье следует понимать государства, не обладающие ядерным оружием.

**Материал прямого использования – ядерный материал, который может быть превращен в компоненты ядерных взрывных устройств без трансмутации или дополнительного обогащения (см. *Глоссарий Гарантий МАГАТЭ, IAEA/SG/INF/1/Rev.1, п. 49*).

ство ратифицирует ДНЯО и заключит с Агентством соглашение о гарантиях в соответствии с документом INFCIRC/153, ввиду "полномасштабного" характера гарантий по этому соглашению.

Следует также упомянуть, что в некоторых соглашениях содержится требование к Агентству вести учет специальной информации, которая предоставляется в рамках соглашения. Цель заключается в том, чтобы установки, построенные на основе такой информации, были бы помещены и оставались под гарантиями. Это требование также стало бы излишним в случае заключения соглашения о полномасштабных гарантиях.

Положения документа INFCIRC/66/Rev.2 были сформулированы в период между 1965 и 1968 гг. В ряде важных аспектов они не в полной мере соответствуют современному уровню технического развития в области гарантий; в частности в областях сохранения/наблюдения и подведения баланса учетного материала документ отчасти может служить руководством по осуществлению гарантий. Более того, документ был задуман как сборник положений, часть из которых, отвечающая требованиям определенной ситуации, должна включаться в соответствующее соглашение о гарантиях (см. п. 4 документа INFCIRC/66/Rev. 2). В результате соглашения, заключенные на основе этого документа, часто очень отличаются друг от друга по существу даже при сходной совокупности условий*.

Кроме того, сфера применения гарантий по соглашениям на основе этого документа в соответствии с положениями его части II (условия, требующие гарантий) такова, что вполне вероятно попадание установки или определенных количеств ядерного материала под действие двух или более соглашений по гарантиям. Может случиться, например, что партия ядерного материала поставляется одним государством, изготовление из него топливных элементов происходит на установке, поставляемой другим государством, и, наконец, топливо используется в реакторе, поставляемом третьим государством. В результате этот материал может попасть под действие трех соглашений о гарантиях. А если в реакторе используется ядерный материал местного происхождения, он будет находиться под действием только одного соглашения. Это приводит к тому, что определенная часть материала может оказаться в нескольких списках инвентарных количеств, но ни в одном из списков не будет содержаться весь материал на данной установке. Это в равной мере относится и к установкам: в конце 1986 г. из всех 72-х установок под действием этого типа соглашений 29 или 40 % находились под гарантиями в соответствии с двумя или более (до 4-х) соглашениями о гарантиях**. Легко себе представить обусловленную необходимостью сложность и дублирование усилий, связанные с

*Однако различия касаются, главным образом, сферы действия гарантий (к чему гарантии применяются), а не процедуры проверки (как гарантии применяются).

**В начале 1987 г. Испания ратифицировала ДНЯО. В результате прекращения действия соглашения на основе документа INFCIRC/66/Rev.2, которое обязательно произойдет, число установок находящихся более чем под одним соглашением о гарантиях, сократится до 30 % и все еще будет составлять значительную часть общего числа.

перекрытием функций из-за отсутствия единообразия в соглашениях этого типа.

В итоге можно выделить три группы проблем, заслуживающих определенного внимания и имеющих отношение к соглашениям о гарантиях в соответствии с INFCIRC/66/Rev.2:

- Ограниченность сферы действия таких соглашений приводит к: (1) недостатку адекватной уверенности у мирового сообщества в том, что никакие ядерные взрывные устройства не производятся в соответствующих государствах; (2) применению более сложных и обременительных процедур гарантий; и (3) не обусловленному необходимостью распространению действия гарантий на оборудование и неядерный материал.
- Несоответствие таких соглашений современному уровню развития иногда отрицательно сказывается на состоянии технической базы для применения гарантий.
- Взаимное перекрытие сферы действия соглашений по гарантиям в отношении установок и материалов неизбежно ведет к их ненужному усложнению, к снижению эффективности и действенности, особенно в тех случаях, когда соглашения значительно отличаются одно от другого.

Проблемы, перечисленные выше, могут возникнуть и часто возникают в любой стране, участвующей в соглашениях названного типа. Однако следует подчеркнуть, что серьезность проблем в значительной степени варьируется от случая к случаю, частично из-за различия в уровнях и сложности развития ядерной деятельности в государствах, а также благодаря тому, что государству или Агентству иногда удается найти более или менее удачное временное решение возникающих проблем.

Варианты решений

Если с учетом вышеприведенных соображений предположить, что по политическим или другим причинам некоторые государства не считают возможным вступить в какой-либо из двух договоров, то почти естественно встает ряд вопросов: нет ли других вариантов решений? Что могут предпринять эти государства, если они пожелают способствовать „поднятию доверия”, т.е. как в определенной степени найти замену обязательствам, связанным с ратификацией любого из договоров? Нет ли, по крайней мере, чего-либо другого, что они могли бы предпринять, для разрешения или смягчения острых проблем, вытекающих из устаревших дублирующих друг друга соглашений? Ответ на все эти вопросы может быть дан определенно утвердительный: существует несколько возможных вариантов действий, которые в той или иной степени могли бы оказаться полезными. Остается определить, будут ли такие возможные действия приемлемы для заинтересованных государств и дадут ли они желаемый эффект. Такое определение находитесь за пределами задач данной статьи, в намерение автора которой входит только перечисление и описание возможных альтернатив.

При перечислении имеющихся вариантов полезно сгруппировать их по целям, для которых они предназначены в отношении описанных выше проблем.

Варианты, направленные на достижение полномасштабных гарантий. Эти решения привели бы в случае их принятия к обязательству со стороны государства поставить всю свою текущую и будущую ядерную деятельность под действие гарантий МАГАТЭ. Имеются две альтернативы для достижения указанной цели: первая – это одностороннее обязательство государства поставить всю свою текущую и будущую ядерную деятельность под действие гарантий Агентства по существующим соглашениям о гарантиях или, в случае необходимости, по соглашениям, заключенным для этой цели. Эти обязательства, вероятно, не рассматривались бы как имеющие такую же обязательную силу, как соответствующие положения ДНЯО или Тлателолко, но в зависимости от их формулировки и официального статуса они могли бы приблизиться к эквиваленту договорных. Вторая альтернатива состоит в заключении соглашения с Агентством о применении гарантий ко всей ядерной деятельности, которое включало бы в себя обязательство, упомянутое выше, например, по образцу соглашения, недавно заключенного с Албанией. В результате заключения такого соглашения для целей применения гарантий должно быть приостановлено действие всех соглашений о гарантиях, участником которых было соответствующее государство, поскольку государство-поставщик, вероятнее всего, не будет возражать против этого. Соглашение может повторять или не повторять модель ДНЯО, но в него не должны включаться требования о применении гарантий к оборудованию или неядерным материалам. Естественно, не исключается возможность принятия государством обязательств меньшего масштаба, чем постанова под действие гарантий всех будущих установок и ядерных материалов. Например, обязательство может касаться только установки или материала, которые являются предметом импорта, независимо от происхождения. Хотя это и не полномасштабные гарантии, тем не менее такое обязательство могло бы обеспечить более широкий охват ядерной деятельности гарантиями, чем в настоящее время.

Варианты модернизации действующих соглашений о гарантиях. Эти варианты имеют целью устранить все или часть дефектов в соглашениях о гарантиях в соответствии с документом INFCIRC/66/Rev.2 без попыток изменения сферы их действия. Данная статья не ставит целью детальное изложение всех улучшений, которые могли бы быть внесены, тем не менее назвать такие области, где возможны такие усовершенствования как, например, баланс учетных материалов, приборы, применяемые для целей гарантий, требования к уведомлениям, требования к национальным системам учета и контроля ядерных материалов и т.д. Существуют три основных подхода к модернизации соглашений. Первый и наиболее привлекательный с технической точки зрения состоит в том, чтобы заменить все существующие соглашения единственным соглашением с неограниченным сроком действия, способным охватить все материалы и установки, которые государство решило сейчас или в будущем поставить под гарантии. Подготовка такого согла-

шения в форме, позволяющей приостановить действие всех существующих соглашений, может оказаться нелегким делом; в него, по всей вероятности, потребуется включить положение о распространении гарантий на оборудование и неядерные материалы. Другой возможный вариант решения заключается в проведении, по мере необходимости, новых переговоров по каждому соглашению. Учитывая сложность ведения переговоров, эта альтернатива не кажется привлекательной. Третий возможный вариант заключается в корректировке соглашений путем взаимно согласованных интерпретаций и дополнительных разъяснений, которые при необходимости могут быть включены в дополнительные положения к существующему соглашению. Этот подход, безусловно, более практичный по сравнению с предыдущим, хотя у него один существенный недостаток, заключающийся в отсутствии единообразия в подходе к разрешению возникающих проблем. Вариацией этой процедуры, которая уже рассматривалась (и применялась) прежде, является объединение дополнительных положений ко всем действующим соглашениям в единый документ, что создавало бы возможность сглаживания различий между соглашениями.

Варианты преодоления трудностей, связанных с дублированием соглашений. Поскольку случаи дублирования являются следствием одновременного действия нескольких соглашений, то связанные с этим трудности могут быть преодолены только заключением единого соглашения, которое охватывало бы все установки и материалы под гарантиями в конкретном государстве. Если осуществить это не представляется возможным, то по крайней мере, можно добиться устранения тех случаев дублирования, когда, например, разные части материала на установке подпадают под действие различных комбинаций соглашений по гарантиям, что создает наибольшие неудобства. Полное дублирование, когда весь ядерный материал установки подпадает под действие всех соглашений о гарантиях, затрагивающих эту установку, вызывает меньше возражений с технической точки зрения. Во избежание частичного дублирования в некоторых случаях потребовалось бы согласие третьих сторон, добиться которого можно либо без затруднений, либо с определенными трудностями. Как уже было сказано выше, заключение полномасштабного или всеобъемлющего соглашения о применении гарантий автоматически решило бы проблему дублирования.

Выводы

Несомненно, существуют различные мотивы поиска путей улучшения применения гарантий в соответствии с INFCIRC/66/Rev.2 со стороны Агентства и со стороны государств. Если государство имеет только один исследовательский реактор под гарантиями, нет необходимости что-либо менять. Поэтому пригодность любого из упомяну-

тых решений в большой степени зависит от фактических условий применения гарантий в каждом государстве. Таким образом, углубленное рассмотрение путей и средств решения этих проблем возможно лишь при учете конкретной ситуации, и естественно, позиции государства по затрагиваемым политическим вопросам.

Приведенный выше перечень вариантов ни в коем случае не является исчерпывающим. Варианты описаны в самых общих чертах и легко поддаются модификациям. Они также не обязательно взаимно исключают друг друга и дают возможность образования значительного числа комбинаций.

С чисто технической точки зрения трудно переоценить стремление к единому соглашению для применения всех процедур гарантий в государстве.

С политической точки зрения наиболее серьезный недостаток настоящего положения заключается в том, что оно не может обеспечить достаточной уверенности по сравнению с полномасштабными гарантиями. Если эта оценка правильна, желательной, и, по крайней мере, в ряде случаев достижимой целью могла бы стать комбинация всеохватывающего соглашения и одностороннего обязательства.

Тщательное рассмотрение вариантов, перечисленных в данной статье, а также других возможных решений, даже если это и не приведет к принятию какого-либо из них, должно способствовать лучшему пониманию имеющихся проблем и точек зрения всех заинтересованных сторон.