



Техническое сотрудничество МАГАТЭ и Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)

Карлос Велез Окон

На Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) возложено много задач и обязанностей в области использования ядерной энергии. Его система гарантий является инструментом контроля за мирным применением ядерной энергии в государствах-членах. Осуществляя различные технические программы, МАГАТЭ является международным форумом, способствующим распространению общих стандартов. Его международная система ядерной информации (ИНИС) — глобальный центр сбора, обработки и распространения технической литературы в различных областях ядерной энергии. Программа технического сотрудничества МАГАТЭ — важнейшее международное средство содействия применению ядерных методов и технологии в развивающихся странах.

Все указанные виды деятельности осуществляются, как записано в Уставе, в целях «широкого использования атомной энергии для поддержания мира, здоровья и благосостояния во всем мире». Устав налагает на Агентство и другую обязанность: обеспечение того, чтобы применение ядерной энергии под его контролем или наблюдением было мирным. На государства-члены возлагается эта обязанность в силу принятия ими Устава МАГАТЭ, и они рассчитывают на выполнение Агентством обеих указанных уставных функций.

Может показаться, что эти две функции несовместимы: контроль за ядерной технологией и содействие ее развитию. В этом кроется существенное логическое противоречие. На самом деле они дополняют друг друга. По мнению государств, подписавших Устав, мирное применение ядерной энергии требует режима содействия развитию и контроля, что и воплощено в деятельности по передаче ядерной технологии и по осуществлению проверок.

Известно, что существуют различные виды ядерной технологии, одни из которых рассматриваются как содействующие военным целям, другие — нет, хотя различие между ними не всегда ясно.

Механизмы контроля

Механизмы обеспечения мирного характера применения ядерной технологии под юрисдикцией или контролем МАГАТЭ развивались в соответствии с ходом политических событий и достижениями технологии в мире. На первоначальной стадии осуществления Программы технического сотрудничества принятие государством-членом Устава и содержащихся в нем положений считалось достаточным показателем мирных намерений страны.

В статье XI.F Устава сформулированы обязательства государств-членов в связи с получением технической помощи. Важнейшим требованием является заключение соглашения между государством-членом и МАГАТЭ, предусматривающего, что:

„а) ... оказанная помощь не будет использована таким образом, чтобы способствовать осуществлению каких-либо военных целей“, и

„б) ... в проекте соблюдаются гарантии, предусмотренные в статье XII, причем соответствующие гарантии указываются в соглашении“.

Эти положения относятся только к обязательствам страны-получателя технической помощи. На МАГАТЭ возлагаются обязанности быть донором или служить каналом предоставления технической помощи. В статье II указывается, что „... Агентство обеспечивает, чтобы помощь, предоставляемая им или по его требованию, или под его наблюдением или контролем, не была использована таким образом, чтобы способствовать какой-либо военной цели“.

Из вышеуказанного очевидна необходимость заключения между Агентством и отдельными государствами-членами соглашений, определяющих

Г-н Велез Окон — заместитель Генерального директора МАГАТЭ, возглавляющий Департамент технического сотрудничества.

условия предоставления им технической помощи и ограничивающих эту помощь невоенными видами применения ядерной технологии.

Влияние ДНЯО

Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) вступил в силу в 1970 г. Он отражает растущую в мире озабоченность возможным злоупотреблением ядерной технологией. Этот договор, являющийся, строго говоря, соглашением между народами, требует применения гарантий к ядерным установкам и отказа государств, не обладающих ядерным оружием, от военного применения ядерной технологии, особенно для создания ядерных взрывных устройств. В этом договоре МАГАТЭ фигурирует как международный орган, на который возлагается осуществление с помощью его системы гарантий контроля за мирным использованием ядерной энергии в странах-участниках договора.

Каждые пять лет государства — участники ДНЯО собираются для обсуждения и разработки мер, необходимых для реализации различных его положений. С точки зрения Программы МАГАТЭ по техническому сотрудничеству Первая конференция по рассмотрению действия ДНЯО, состоявшаяся в 1975 г., явилась очень важным событием. На этой конференции участники договора приняли резолюцию, требующую увеличения технической помощи, предоставляемой через МАГАТЭ, прежде всего участникам ДНЯО. Смысл резолюции состоял в том, что страны, которые отказались от какого-либо военного применения ядерной энергии, действительно имеют мирные намерения; принимая во внимание подлинное содействие этими странами делу мира и меньшую вероятность злоупотребления ядерной технологией, они в большей мере заслуживают технической помощи в ядерной области, чем страны, не принявшие международный режим нераспространения ядерного оружия.

Конференция рекомендовала, чтобы „при вынесении решений о предоставлении технической помощи ... государства-участники договора принимали во внимание присоединение к договору государств-получателей”, чтобы „любые специальные меры по сотрудничеству, направленные на удовлетворение растущих потребностей развивающихся государств-участников договора, включали бы увеличивающуюся и дополнительную добровольную помощь, оказываемую на двусторонней основе или по таким многосторонним каналам, как возможности МАГАТЭ по реализации целевых фондов и даров натурой”, и чтобы „государства-участники договора, которые в состоянии сделать это, в возможно полной мере удовлетворяли „технически обоснованные” заявки на техническую помощь ... развивающихся государств-участников договора”.

Конференция сочла целесообразным отдавать предпочтение тем развивающимся странам, которые

ратифицировали ДНЯО. В соответствии с этими рекомендациями страны-доноры, являющиеся участниками ДНЯО, выделяют дополнительные средства на оказание технической помощи. МАГАТЭ создало механизм использования внебюджетных взносов на осуществление проектов технической помощи. Этот механизм дает государствам-донорам возможность выбирать в отдельных странах проекты, одобренные Советом управляющих МАГАТЭ, но не получившие необходимых средств.

Внебюджетные средства, распределение

Решение Первой конференции по рассмотрению действия ДНЯО относительно оказания государствам-участникам ДНЯО дополнительной помощи оказало большое влияние на Программу МАГАТЭ по техническому сотрудничеству. В приведенной ниже таблице — данные за десять последних лет по регулярным средствам МАГАТЭ на техническое сотрудничество в сравнении с внебюджетными.

Средства МАГАТЭ на техническое сотрудничество по сравнению с внебюджетными фондами, 1975—1984 гг.

Год	Средства МАГАТЭ (в млн. долл.)	Внебюджетные средства (в млн. долл.)	Отношение внебюджетных средств к средствам МАГАТЭ (проценты)
1975	4,54	0,10	2,2
1976	5,49	0,73	13,3
1977	5,96	2,15	36,1
1978	7,12	2,86	40,2
1979	8,80	2,64	30,0
1980	10,63	2,67	25,1
1981	12,96	3,56	27,5
1982	16,00	4,41	27,6
1983	19,24	9,39	48,8
1984	22,23	8,93	40,2

Из таблицы видно, что с введением механизма использования внебюджетных средств их доля стала ощутимой. Однако можно спросить, служит ли эта дополнительная помощь той цели, для которой она предназначалась ее инициаторами, т.е. увеличению значения ДНЯО и получению пользы государствами-участниками.

Это прежде всего вопрос распределения ресурсов. Большая часть внебюджетных средств пошла государствам-участникам ДНЯО (за период 1980—1983 гг. 95 %), что указывает на то, что государства-доноры отдавали предпочтение получателям, присоединившимся к ДНЯО. И действительно, подавляющее большинство государств-членов МАГАТЭ, получивших помощь, являются участниками ДНЯО. Более того, распределение внебюджетных средств по принципу участники ДНЯО/неучастники ДНЯО почти совпадает с распределением помощи по пол-

ностью финансируемому компоненту программы. Поэтому трудно установить четкую взаимосвязь между присоединением к ДНЯО и увеличением регулярной или внебюджетной помощи.

Кроме того, за истекшее десятилетие внебюджетный компонент в Программе технического сотрудничества не развился в „специальный” аспект ДНЯО. Скорее он развивался в традиционном „недискриминационном” аспекте в соответствии с Уставом МАГАТЭ, не делающим различия между участниками и неучастниками ДНЯО, которые представляют заявки на техническую помощь на обычной основе с определенной надеждой на ее получение. Действительно, ввиду множества программируемых мероприятий для Агентства стало возможным финансирование внебюджетных проектов за счет экономии по общему Фонду технического сотрудничества и оказанию внебюджетной помощи вместо полностью финансируемой помощи, одобренной Советом управляющих. Государства-члены, не являющиеся участниками ДНЯО, также получили помощь от доноров-участников ДНЯО и от самого МАГАТЭ по внебюджетным проектам.

С 1975 г. влияние ДНЯО на поступление от государств-доноров, являющихся участниками договора, внебюджетных взносов было существенным, что отразилось в расширении Программы технического сотрудничества, но определить степень содействия внебюджетной помощи осуществлению целей ДНЯО не легко.

Рамки помощи Агентства

Влияние ДНЯО на техническую помощь МАГАТЭ отразилось на содержании и руководстве соответствующей программой. Прежде чем обсуждать этот вопрос, следует уточнить условия, при которых Агентство оказывает помощь. Как уже говорилось, МАГАТЭ всегда стремилось заключать соглашения, обуславливающие предоставление помощи при отказе страны-получателя от использования ядерной энергии в военных целях. Этого требует Устав.

Со вступлением в 1970 г. в силу ДНЯО такие соглашения стали пересматриваться. В начале 70-х годов Совет управляющих МАГАТЭ приступил к обсуждению возможностей сделать первоначальные „Руководящие принципы и оперативные правила предоставления помощи Агентством” (1960 г.) более точными и соответствующими ДНЯО. В 1979 г. „Руководящие принципы” были приняты Советом управляющих в новой редакции, делающей более конкретными определения относительно того, какие виды помощи могут иметь военное применение:

„Техническая помощь предоставляется только для использования атомной энергии в мирных целях. По Программе технической помощи использование атомной энергии в мирных целях исключает производство ядерного оружия, содействие какой-

либо военной цели, а также такое применение, которое могло бы способствовать распространению ядерного оружия, например, исследования, разработки, испытания и производство ядерного взрывного устройства. Для этой цели и в той степени, в какой это требует Совет управляющих, гарантии Агентства должны применяться ко всем формам технической помощи во всех чувствительных технологических областях в соответствии с принятыми Советом управляющих положениями, изложенными в Приложении и впоследствии исправленными Советом”.

В упомянутом Приложении указываются следующие чувствительные технологические области:

- а) Обогащение урана
- б) Переработка отработавшего топлива
- в) Производство тяжелой воды
- г) Обращение с плутонием, включая производство плутония и смешанного уран-плутониевого топлива.

Гарантии будут применяться только „если очевидно, что проект, которому оказывается помощь, является „существенным вкладом” в развитие этих областей”, условие, требующее оценки время от времени всех заявок на техническую помощь. Ответственность за оценку заявок на „чувствительный” компонент возлагается, согласно пункту 7 Приложения, на Секретариат. При представлении проекта Программы технического сотрудничества Комитету технической помощи и сотрудничества Совета управляющих в ноябре-декабре каждого года Генеральный директор обязан указывать, какой из предлагаемых проектов считается имеющим потенциальную возможность внести „существенный вклад” в указанные выше „чувствительные области”.

Оценка проектов осложняется (по крайней мере теоретически) оговоркой, что такие вклады могут быть „прямыми” и „косвенными”. Кроме того, указывается, что для оказания помощи государствам-членам, подписавшим с Агентством соответствующие соглашения о гарантиях, не требуются никакие другие соглашения. Государствам-членам, в которых не применяются гарантии, может оказываться эффективная техническая помощь при условии разработки индивидуальных соглашений о гарантиях.

Практически лишь два проекта были сочтены Секретариатом как имеющие потенциальную возможность внести „существенный вклад” в „чувствительные технологические области”. Эти проекты, связанные с поставкой ядерного топлива, были включены в Программу МАГАТЭ по техническому сотрудничеству на 1983 г. Согласно „Пересмотренным руководящим принципам” Совет управляющих потребовал заключения соглашения о проекте с включением в него соответствующих положений о гарантиях.

Такое незначительное число заявок на техническую помощь, связанных с „чувствительной” техно-

логией, позволяет предположить, что большинство развивающихся стран не в состоянии использовать оказываемую помощь в „чувствительных” областях. „Чувствительные” технологии связаны с ядерным топливным циклом и требуют значительного опыта в области ядерной энергетики и слишком больших для развивающихся стран капиталовложений.

Поскольку страны, способные передавать военную ядерную технологию, являются (за двумя исключениями) участниками ДНЯО, а все государства, имеющие ядерное оружие, одобрили „Пересмотренные руководящие принципы”, которые запрещают передачу такой технологии, можно также предположить, что помощь в „чувствительных” областях не предоставляется на двусторонней основе без соглашений о гарантиях.

Сохранение режима нераспространения ядерного оружия

Рассмотрение деятельности Агентства по техническому сотрудничеству и ее взаимосвязи с ДНЯО позволяет сказать, что:

- Устав сам по себе явился первым документом, определившим „соответствующие” рамки международного технического сотрудничества в ядерной области;
- ДНЯО отражает многие моменты мирного применения атомной энергии, которые зафиксированы в Уставе;
- ДНЯО может придать вес „Пересмотренным руководящим принципам” Агентства, которые бо-

лее точно определяют соответствующие рамки международного сотрудничества в ядерной области;

- по рекомендации Первой конференции по рассмотрению действия ДНЯО относительно оказания через МАГАТЭ большей внебюджетной помощи участникам договора Агентством был быстро создан механизм, содействующий оказанию такой помощи;

- в связи с недискриминационным характером Устава МАГАТЭ (и тем фактом, что участие в Программе технического сотрудничества предвосхищает участие в ДНЯО) предусматриваемое резолюцией конференции по ДНЯО предпочтение в подходе к рассмотрению заявок на техническую помощь не может рассматриваться как политика МАГАТЭ.

В общем, несмотря на очевидное влияние ДНЯО на осуществляемое МАГАТЭ техническое сотрудничество, взаимосвязь между ДНЯО и Программой МАГАТЭ по техническому сотрудничеству сложна и динамична; обусловленность в этой взаимосвязи далеко не определена, а цифровой анализ мало убедителен.

Однако и Устав, и ДНЯО и „Пересмотренные руководящие принципы” отражают желание стран содействовать созданию такого международного климата, который делал бы неприемлемой для государства, не обладающего ядерным оружием, разработку военной ядерной технологии и предосудительной для государств, располагающих такой технологией, передачу ее другим странам. С этой точки зрения МАГАТЭ и ДНЯО служат одной и той же цели.