

Тимербаев Р.М.
Центр политических
исследований в России
(ПИР-Центр)



РОССИЯ И СОЗДАНИЕ МАГАТЭ И ЕГО СИСТЕМЫ ГАРАНТИЙ
(Russia and the Establishment of the IAEA and of its System of Safeguards)

Вторая мировая война послужила мощным толчком для использования внутриатомной энергии. Конец американской атомной монополии и появление в 1949 г. второй ядерной державы - Советского Союза совпали по времени с первыми шагами по развитию использования атомной энергии в мирных целях. На базе технологий, инфраструктуры и опыта, приобретенного военной атомной промышленностью, стали интенсивно развиваться мирные применения ядерной энергии.

В подмосковном городе Обнинске в 1954 г. была пущена в эксплуатацию первая в мире атомная электростанция небольшой мощности (5 МВт), но значение и воздействие этого события на дальнейшее развитие атомной энергетики было во много раз больше номинальной мощности реактора первой АЭС. В СССР, США и Англии начали строить экспериментальные и учебные реакторы, проектировать вначале небольшие, а потом и крупные энергетические реакторы.

На XX съезде КПСС (14-25 февраля 1956 г.) председатель Совета Министров СССР Н.А. Булганин заявил, что «по использованию атомной энергии в мирных целях наша страна идет впереди других стран». Было объявлено, что в шестом пятилетнем плане (1956-60 гг.) предусмотрено строительство АЭС общей мощностью 2500 МВт (!?). Началось сооружение первого атомного ледокола, с 1951 г. под руководством акад. Л.А. Арцимовича проводились исследования возможностей получения электроэнергии за счет управляемых термоядерных процессов на базе системы «Токамак», о чем впервые было объявлено И.В. Курчатовым в докладе в Харуэлле в 1956 г. во время визита Н.А. Булганина и Н.С. Хрущева в Англию.

С 1955 г. Советский Союз приступил к заключению соглашений о сотрудничестве в области развития и использования атомной энергии в мирных целях с КНР, Чехословакией, ГДР, Болгарией, Венгрией, Румынией, в следующем году с Югославией, Египтом, а в дальнейшем и со многими другими странами.

В США и Англии частный сектор живо заинтересовался перспективами производства электроэнергии с помощью атомных реакторов, возможностями завоевания рынков сбыта таких реакторов, приложения капитала в этой сфере. В США такому развитию, однако, препятствовало действовавшее тогда законодательство (закон Макмагона 1946 г.). В 1953 г. в конгрессе начались

слушания по новому законопроекту об атомной энергии, который снимал некоторые юридические препятствия для участия частной промышленности в атомной деятельности. Так, разрешалось бы на основании лицензий, выданных КАЭ, частное владение энергетическими реакторами и расщепляющимися материалами, используемыми в качестве топлива для реакторов.

Допускалось бы и международное сотрудничество в области применения атомной энергии при соответствующих гарантиях неиспользования ее в недозволенных целях. Выступая в Объединенном комитете конгресса по атомной энергии, заместитель государственного секретаря Беделл Смит говорил:

«Первостепенное значение для наших международных связей вообще имеет поддержание и совершенствование Соединенными Штатами своего руководящего положения в развитии атомной энергии [...]. Положению Соединенных Штатов был бы нанесен большой ущерб, если бы другая страна стала первой в этой области и особенно - если бы Советский Союз превзошел нас в развитии атомной энергии».

В августе 1954 г. президентом США был подписан новый, более либеральный закон об атомной энергии, пришедший на смену закону Макмагона 1946 г.

Важным шагом в развитии международного атомного сотрудничества явилась Женевская конференция по мирному использованию атомной энергии, состоявшаяся в августе 1955 г. В ней приняли участие около полутора тысяч ученых и научных администраторов из 73 стран. На конференцию было представлено свыше тысячи докладов, в том числе советскими учеными - 102 доклада. На ней были рассмотрены доклады о потребностях в энергии отдельных стран и о той роли, которую атомная энергия будет играть в течение ближайших десятилетий; о типах ядерных реакторов для АЭС; о проблемах ядерной безопасности; об использовании радиоактивных изотопов и т.д. По предложению советской стороны в программу конференции был включен и рассмотрен пункт «Сообщения государств-участников конференции о мероприятиях по оказанию помощи другим странам в области мирного применения атомной энергии».

“Атомы для мира”

Началось и политическое осмысливание новых тенденций в атомной сфере. Существенную роль в трансформировании американской политики сыграл доклад группы экспертов во главе с Робертом Оппенгеймером, который был представлен президенту США Дуайту Эйзенхауэру в феврале 1953 г.

В докладе делался вывод, что для крупных держав в будущем не будет нехватки с делящимися материалами и что ядерное оружие будет стоить сравнительно дешево. В этих условиях надо что-то делать с усиливающейся гонкой вооружений. Проанализировав ситуацию с рассмотрением в ООН «плана Баруха», авторы доклада пришли к заключению, что разногласия между «свободным миром» и

Советским Союзом «столь глубоки, что не представляется вероятным подлинное широкомасштабное политическое урегулирование при жизни нынешнего поколения»:

«В принципиальном плане и в конечном счете проблема, поставленная высвобождением атомной энергии, - это вопрос о том, способно ли человечество управлять собой без войны. Теперь, когда люди научились высвобождать эту энергию, нет способа навечно исключить атом из нашей жизни. Даже если будет установлен в разумной мере полный контроль над атомной энергией, знания об атоме сохранятся, и трудно представить себе, как избежать большой войны, в ходе которой та или другая сторона в конечном счете не создаст и не применит атомные бомбы. В этом отношении в 1945 г. навсегда радикально изменилась суть проблемы вооружений».

США втянулись в слишком жесткую политику массированного ядерного возмездия, не оставив для себя возможности гибкого ответа. Чтобы иметь большую гибкость, требуется разъяснительная работа среди широкой общественности, для чего нужно проводить «политику прямоты, откровенности» («Policy of Candor»).¹

Доклад группы Оппенгеймера произвел впечатление на Эйзенхауэра. После смерти Сталина президент США стал интересоваться возможностью улучшения отношений с СССР. Совет национальной безопасности одобрил большинство положений доклада Оппенгеймера, хотя к этому времени уже развернулась травля ученого, которого в конце концов лишили допуска к секретным работам.

Эйзенхауэр решил пойти дальше и в июне 1953 г. высказал мысль о целесообразности выступления США с новым планом по атомной энергии. В сентябре в письме председателю КАЭ Луису Страусу он конкретизировал свое предложение, высказавшись за то, чтобы США и СССР выделили определенные количества расщепляющихся материалов на мирные цели.²

8 декабря 1953 г. Эйзенхауэр представил план «Атомы для мира» Генеральной Ассамблее ООН. В нем предлагалось, чтобы «главным образом заинтересованные правительства [...] приступили сейчас и продолжали делать совместные вклады из своих запасов обычного урана и расщепляющихся материалов в международное агентство по атомной энергии», которое создавалось бы под эгидой ООН. На агентство «могла бы быть возложена ответственность за получение, хранение и защиту выделяемых в его распоряжение расщепляющихся и других материалов».

Американский специалист по ядерному нераспространению Питер Клаузен так расценивает план президента:

¹Hewlett Richard G., Holl Jack M. Atoms for Peace and War. 1953-1961. Eisenhower and the Atomic Energy Commission. Berkeley: Univ. of Cal. Press, 1989. P. 42-43; Rhodes Richard. Dark Sun. The Making of the Hydrogen Bomb. N.Y.: Simon and Schuster, 1995. P. 588.

²Strauss Lewis. Men and Decisions. Garden City, N.Y.: Doubleday and Co., 1962. P. 357.

«Как рассчитывал Эйзенхауэр, план ‘Атомы для мира’ был главным образом средством возобновления американо-советского диалога по разоружению. Предлагавшаяся передача расщепляющегося материала была намеренно скромным первым шагом, который искусно продвигал бы урегулирование трудно поддающихся решению проблем инспекции, строгого выполнения соглашений и международного контроля, обрекших на провал ‘план Баруха’ и другие всеобъемлющие подходы. И в то же время в плане (Эйзенхауэра) присутствовал несомненный пропагандистский аспект. Он был призван отвлечь внимание от более радикальных советских предложений по разоружению, при этом для Москвы было бы политически рискованным делом отвергнуть содержащиеся в нем привлекательные черты. Кроме того, предлагаемые передачи (ядерных материалов) имели бы символический характер и ни в коей мере не затронули бы военных возможностей - в особенности с учетом того, что обе страны продолжали производить расщепляющиеся материалы. И в самом деле, предложение совпало с массированным расширением военно-промышленного комплекса США, и Эйзенхауэр прекрасно сознавал, что если план будет осуществлен, он фактически увеличит американское военное превосходство».³

По свидетельству современников, президент говорил своим советникам: «Предположим, США и Советы передадут в ООН на мирные цели по ‘икс’ кг расщепляющегося материала [...]. Количество ‘икс’ могло бы быть установлено на уровне, который мы могли бы легко выделить из наших запасов, но которому Советам было бы трудно соответствовать».⁴

План Эйзенхауэра, таким образом, был противоречив и содержал как позитивные, так и негативные элементы. Американский президент предлагал при обнародовании своего плана в ООН даже выступить с предупреждением Советскому Союзу, объявив о политике массированного атомного возмездия. Однако, накануне речи в ООН президент 4-5 декабря имел встречу на Бермудских о-вах с Черчиллем и Иденом, и последние убедили его воздержаться от «атомного предупреждения», что он сделал «неохотно».⁵ Позиция Англии была вполне понятна: основные силы американской атомной бомбардировочной авиации, нацеленные на объекты СССР, базировались на английской территории, и англичане, конечно, не могли не опасаться возможного ответного советского возмездия.

При всей своей противоречивости план «Атомы для мира», предусматривавший создание международного агентства по атомной энергии с более ограниченными полномочиями в сравнении с «планом Баруха» и таким образом более приемлемый

³Clausen Peter A. Nonproliferation and National Interest. America’s Response to the Spread of Nuclear Weapons. N.Y.: Harper Collins College Publishers, 1993. P. 30-31.

⁴Цит. по: Bundy McGeorge. Danger and Survival. Choices about the Bomb in the First Fifty Years. N.Y.: Random House, 1988, P. 290.

⁵Botti Timothy J. Ace in the Hole. Why the United States Did Not Use Nuclear Weapons in the Cold War, 1945 to 1965. Westport (CT); L.: Greenwood Press, 1996. P. 52-53. Джон Фостер Даллес заявил о политике массированного атомного возмездия спустя несколько недель, 12 января 1954 г., в выступлении в Совете внешних сношений в Нью-Йорке.

для Советского Союза, в тех исторических условиях, когда быстро набирало темп расползание по миру атомных технологий, был определенным шагом вперед в деле ограничения распространения. И советское руководство увидело в нем это рациональное зерно.

Советско-американские переговоры о создании МАГАТЭ

После смерти Сталина новое советское руководство было готово завязать диалог с американской администрацией. К этому времени обе державы овладели секретом водородной бомбы и испытали ее, к тому же с очень небольшим временным зазором. В двух испытаниях 1955 г. СССР первым в мире произвел сброс термоядерных бомб с самолета. США произвели первое такое испытание в 1956 г.⁶

Это, несомненно, придавало советским руководителям чувство уверенности в возможностях молодой атомной промышленности. В заявлении советского правительства от 21 декабря 1953 г. относительно предложения о создании международного агентства и о передаче ему части ядерных материалов обращалось внимание на то, что, во-первых, «главная масса атомных материалов по-прежнему будет направляться на производство атомных и водородных бомб» и что, во-вторых, «предложение президента Эйзенхауэра николько не ограничивает саму возможность использования атомного оружия». Тем не менее, выражалась готовность принять участие в переговорах о создании агентства, однако в ходе переговоров должно быть одновременно рассмотрено следующее предложение:

«Государства-участники соглашения, руководствуясь стремлением к уменьшению международной напряженности, принимают на себя торжественное и безоговорочное обязательство не применять атомного, водородного и другого оружия массового уничтожения.»

Первый диалог между Молотовым и госсекретарем США Джоном Фостером Даллесом состоялся во время совещания министров иностранных дел великих держав в конце января - начале февраля 1954 г. в Берлине. В марте стороны приступили к двусторонним переговорам, в ходе которых Даллес вручил советскому послу в Вашингтоне Г.Н. Зарубину меморандум, содержащий «предварительные взгляды, поясняющие предложения о Международном агентстве по атомной энергии».

Советское правительство усмотрело в американских предложениях попытку создать организацию подобно специализированным учреждениям ООН (МОТ, ВОЗ, ЮНЕСКО, МСЭ, ВМО и др.), в которых американцы тогда безраздельно господствовали. Кроме того, советское руководство на основе опыта рассмотрения в ООН «плана Баруха» считало, что вопросы, относящиеся к использованию

⁶Гончаров Г.А. Хронология основных событий истории создания водородной бомбы в СССР и США: Докл. на междунар. симпозиуме «Наука и общество. История советского атомного проекта (40-е - 50-е годы)». Труды симпоз. Т. 1. М.: ИздАТ, 1997. С. 251-252.

атомной энергии, должны находиться под неусыпным оком Совета Безопасности ООН, как органа, несущего главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, органа, где великие державы, включая СССР, располагают правом вето.⁷

Советская реакция была жесткой. В памятной записке, врученной Молотовым Даллесу в Женеве 27 апреля 1954 г., подтверждалась позиция СССР в пользу необходимости запрещения применения атомного оружия и подчеркивалось, что без достижения договоренности об этом «начавшиеся переговоры не могут дать должных результатов».

Американцы тоже решили «проявить характер» и приступили к обсуждению планов создания атомного агентства без СССР - в кругу одних западных стран, хотя сомнительно, что без второй ядерной державы учреждение такой организации имело бы какой-либо смысл. В неофициальной записке, врученной Даллесом Молотову в Женеве 1 мая, государственный секретарь сообщил, что «ввиду отсутствия интереса у Советского Союза к тому, чтобы в настоящее время продолжать рассмотрение этого предложения (о создании агентства), Соединенные Штаты будут считать себя свободными рассмотреть вопрос о создании такого агентства совместно с другими заинтересованными странами. Если же Советский Союз впоследствии решит, что он желает участвовать в таком обсуждении, Соединенные Штаты будут, конечно, приветствовать это участие».

Обмен мнениями между обеими державами все же был продолжен. В советской памятной записке от 22 сентября 1954 г. была выражена готовность «в любое время возобновить переговоры для рассмотрения как предложения Советского правительства, так и предложения Правительства США». В записке советской стороны при этом впервые высказывалась готовность рассмотреть вопрос о гарантиях мирного применения ядерных материалов. В ней говорилось:

«В меморандуме правительства США указывается, что возможны такие формы мирного использования атомной энергии, при которых могут быть намечены пути, чтобы создать гарантию против утечки материалов из реакторов, производящих энергию, и что, по мнению правительства США, имеются такие формы мирного использования, при которых вопрос о материалах, идущих на производство атомного оружия, не возникает. Советское правительство готово рассмотреть в ходе дальнейших переговоров соображения правительства США по данному вопросу.»

Важным элементом в советской записке было также заявление о том, что «Советское правительство разделяет мнение правительства США относительно того, чтобы соответствующий международный орган докладывал Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее о своей деятельности. Само собой разумеется, что в тех случаях, когда в связи с этим будут возникать вопросы,

⁷Архив внешней политики (АВП) РФ. Ф. 047, оп. 1^{”б”}, п. 77^{”в”}, д. 9, лл. 10-12 и 29-34.

касающиеся безопасности тех или иных государств, необходимые решения должен принимать именно Совет Безопасности, как орган, на который возложена главная ответственность за поддержание мира и международной безопасности».⁸ В дальнейшем, когда завяжутся предметные переговоры о создании международного атомного агентства, вопрос о взаимосвязи между МАГАТЭ и ООН станет одним из центральных в советских предложениях.

Трудное начало переговоров о создании агентства во многом объяснялось проходившими в советском руководстве после смерти Сталина сложными процессами: осмысливанием стратегического и политического значения атомного и водородного оружия, оценкой безопасности СССР в условиях развернувшейся гонки ядерных вооружений, а также борьбой за власть внутри правящей верхушки (Маленков, Берия, Хрущев, Молотов).

Отражением процессов, происходивших внутри тогдашнего советского руководства, явилась история с докладной запиской министра среднего машиностроения В.А. Малышева на имя первого секретаря ЦК КПСС Хрущева от 1 апреля 1954 г. В записке предлагалось опубликовать статью «Опасности атомной войны и предложение президента Эйзенхауэра», подготовленную И.В. Курчатовым, А.И. Алихановым, И.К. Кикоиным и А.П. Виноградовым при участии самого Малышева.

Статья была написана вскоре после испытания 1 марта 1954 г. американской водородной бомбы по проекту «Bravo» мощностью 15 Мт. В проекте статьи ученых, говорилось, что

«уже сейчас разрушительная сила водородной бомбы вполне сравнима с самыми разрушительными действиями природы [...]. [Т]емпы роста производства атомных взрывчатых веществ таковы, что уже через несколько лет накопленных запасов атомных взрывчатых веществ будет достаточно для того, чтобы создать невозможные для жизни условия на всем земном шаре. [...] Таким образом, нельзя не признать, что над человечеством нависла огромная угроза прекращения всей жизни на земле»

В проекте статьи далее указывалось, что

«[...] развитие промышленного использования атомной энергии само по себе не только не исключает, но прямо ведет к увеличению военного атомного потенциала [...]. Следовательно, применение атомной энергии для получения электрической энергии ‘в мирных целях’ в крупных масштабах одновременно может являться промышленным и достаточно дешевым способом производства больших количеств взрывчатых веществ для атомных и водородных бомб [...].

И делался вывод, что

⁸К переговорам между правительством СССР и правительством США по атомной проблеме. М.: Госполитиздат, 1954, С. 53-54.

«[...] предложение Президента США Эйзенхауэра [...] о создании международного органа по мирному использованию атомной энергии ни на йоту не уменьшает опасность атомной войны и направлено на дезориентацию мирового общественного мнения»⁹.

Маленков, который был тогда председателем Совета Министров, в своем предвыборном выступлении перед избирателями 12 марта 1954 г. объявил, что «политика ‘холодной войны’ есть политика мировой бойни, которая при современных средствах войны означает гибель мировой цивилизации.» Тем самым Маленков поставил под сомнение саму основу коммунистической доктрины об исторической неизбежности победы коммунизма над капитализмом, чем не преминули тут же воспользоваться его соперники.

На состоявшейся в апреле сессии Верховного Совета СССР он был подвергнут Хрущевым критике, хотя и без называния адресата критики. Впрочем, даже непосвященным было понятно, в чем суть разногласий и против кого были направлены хрущевские стрелы. Хрущев заявил: «Уроков истории нельзя забывать [...]. Если империалисты попытаются развязать новую войну, то она неминуемо окончится крахом всей капиталистической системы». И Маленкову пришлось публично на том же заседании по существу отказаться от своих слов, заявив, что «агрессор будет подавлен тем же оружием и что подобная авантюра неизбежно приведет к развалу капиталистической общественной системы».

Статья Курчатова и других ученых опубликована не была. В феврале 1955 г. Маленкову пришлось покинуть пост председателя Совета Министров СССР, его сменил Булганин, Молотов также был постепенно отодвинут с ведущих позиций, а на первое место в государстве стал быстро восходить Хрущев. Хрущев же вскоре стал сам признавать опасность термоядерной войны, что проявилось в ходе саммита в Женеве в июле 1955 г., а на XX съезде КПСС в 1956 г. уже был провозглашен тезис о «мирном сосуществовании» между различными социальными системами.

Можно предположить, что статья ученых не увидела свет по той причине, что до тех пор, пока Советский Союз не овладел полноценным термоядерным оружием (первое испытание прототипа термоядерных зарядов мощностью 1,6 Мт было осуществлено 22 ноября 1955 г.) и достаточным арсеналом ядерного оружия, руководство страны не хотело излишне будоражить население.

По-видимому, еще одной причиной неопубликования предложенной Малышевым статьи, в которой содержалось резко отрицательное отношение к плану «Атомы

⁹Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ), Ф. 5, оп. 30, д. 126, лл. 38-45.

для мира»,¹⁰ было то обстоятельство, что в тот период в советском истеблишменте менялось отношение к идее создания международного органа по атомной энергии.

В МИД СССР существовало мнение, что

«[н]еучастие СССР в проектируемом агентстве дало бы США возможность возглавить все это дело, определять направление деятельности этого агентства по их усмотрению, устанавливать условия предоставления помощи различным государствам в области мирного применения атомной энергии и использовать связи с учеными кругами других стран исключительно в своих интересах. Кроме того, неучастие СССР в указанном агентстве могло бы быть использовано американской пропагандой для попыток изобразить Советский Союз в качестве противника международного сотрудничества в этой области».¹¹

Линия на создание международного агентства возобладала. Она отражала общую тенденцию, складывавшуюся тогда в советском руководстве, на налаживание сотрудничества с Западом. В июле 1955 г. Советский Союз выразил готовность принять участие в многосторонних переговорах. В памятной записке правительству США от 18 июля Советский Союз, подчеркнув свою прежнюю позицию, что вопросы развития международного атомного сотрудничества находятся в прямой зависимости от разрешения проблемы запрещения атомного оружия, изложил принципиальные положения, которые должны лечь в основу Международного агентства по атомной энергии:

1. В Агентстве могут принять участие все желающие государства.
2. Соглашение о создании Агентства не должно ставить какую-либо страну или группу стран в привилегированное положение.
3. При оказании помощи какому-либо государству Агентство не должно обуславливать эту помощь требованиями политического или военного характера.
4. Агентство не должно быть использовано в ущерб безопасности тех или иных государств.
5. Агентство создается в рамках ООН и должно представлять доклады Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее ООН, когда это будет запрошено любым из этих органов.
6. Агентство осуществляет свою деятельность по оказанию помощи государствам в области мирного использования атомной энергии на следующей основе:
 - а) Агентство оказывает государствам помощь консультативного характера в области мирного использования атомной энергии.

¹⁰ Военные также высказывали возражения против участия в новом агентстве. Начальник Генерального Штаба маршал В.Д. Соколовский писал Молотову 18 сентября 1954 г., что с точки зрения военных интересов вступать в международный орган нецелесообразно, поскольку СССР будет вынужден открыть членам этого органа данные о запасах атомного сырья, уровне атомного производства и пр. Советский же Союз во всяком случае получить новые сведения вряд ли сможет. Он больше проиграет, чем выиграет.

¹¹ АВП РФ. Ф. 047, оп. 1, п. 64, д. 4, л. 15.

b) Расщепляющиеся материалы и специальное оборудование предоставляются государствами, оказывающими помощь, непосредственно государствам-потребителям на основе заключенных при содействии агентства соглашений между заинтересованными государствами. Ответственность за хранение и использование полученных расщепляющихся материалов несет государство-потребитель в соответствии с заключенным соглашением.

7. Агентство поощряет обмен научной и технической информацией среди стран и несет ответственность за широкое распространение данных, находящихся в его распоряжении. С этой целью Агентство создает научно-исследовательские учреждения и содержит группу специалистов в области мирного использования атомной энергии, которые оказывают необходимую помощь государствам в этой области. Агентство оказывает содействие и помощь государствам в подготовке национальных кадров специалистов в области мирного использования атомной энергии.

Что касается вопроса о проведении экспертами обеих стран совместного изучения «проблемы, вытекающей из того, что само применение атомной энергии в мирных целях связано с возможностью увеличения количества расщепляющихся материалов, которые служат основой для производства атомного оружия, советское правительство подтверждает свое согласие на проведение такого совещания экспертов».¹²

Советский Союз выразил готовность внести в международный фонд атомных материалов 50 кг расщепляющихся материалов, как только будет достигнуто соглашение о создании Агентства. (США объявили о взносе 100 кг расщепляющихся материалов осенью 1954 г., а в июне 1955 г. заявили, что увеличат свой взнос до 200 кг, а потом довели его до 5000 кг. Англичане, со своей стороны, заявили о выделении 20 кг.)

Многосторонние переговоры об атомном агентстве

Проект Устава Агентства, выработанный группой западных стран, был направлен Советскому Союзу 29 июля 1955 г. С советской точки зрения он был далеко не совершенным документом. В нем не предусматривалось установление достаточно тесной связи между Агентством и ООН, а структура Агентства не отличалась демократизмом. Тем не менее, советское правительство согласилось, чтобы проект с некоторыми поправками был положен в основу Устава МАГАТЭ. В памятной записке правительству США от 3 октября 1955 г. советское правительство сделало следующие основные замечания по проекту Устава:

1. Имея в виду тесную связь производства атомной энергии в мирных и в военных целях и учитывая тот факт, что деятельность Агентства самым тесным образом будет связана с использованием расщепляющихся материалов, необходимо предусмотреть в Уставе положение относительно контроля за

¹²Междунар. жизнь. 1956., № 10. С. 133. В журнале опубликована переписка между СССР и США по вопросам создания МАГАТЭ с ноября 1954 г. по сентябрь 1956 г.

расходованием поступающих в Агентство материалов с тем, чтобы не допустить использования этих материалов в военных целях. Поэтому необходимо обеспечить надлежащее наблюдение и контроль за работой Агентства со стороны ООН.

2. Устав Агентства должен исходить из признания того принципа, что ни одна страна или группа стран не будет находиться в привилегированном положении. Агентство должно осуществлять деятельность по оказанию помощи государствам таким образом, чтобы предоставление этой помощи не обуславливалось предъявлением стране, получающей помощь, требований политического, экономического или военного характера, равно как и любых иных требований, несовместимых с суверенными правами государств.
3. Контроль и инспекции за использованием государствами получаемой от Агентства помощи должны осуществляться с должным соблюдением суверенных прав этих государств. (Здесь было заложено критическое отношение к системе гарантий, которое советские представители отстаивали в процессе разработки Устава и в начальный период деятельности Агентства)
4. Любое государство, даже если оно не является членом ООН или специализированного учреждения, должно иметь право быть в числе инициаторов создания МАГАТЭ. (Советский Союз добивался участия таких стран, как КНР и ГДР, которые тогда были отстранены от участия в международных организациях).
5. Постоянные члены Совета Безопасности должны стать постоянными членами Совета управляющих Агентства.

Советское правительство предложило созвать совещание экспертов правительств наиболее заинтересованных государств (США, СССР, Чехословакии и тех стран, с которыми США вели переговоры о создании Агентства) для совместного рассмотрения вопросов, связанных с выработкой Устава Агентства.

Х сессия Генеральной Ассамблеи ООН в единогласно принятой резолюции от 3 декабря 1955 г. высказала одобрение проводимых переговоров по выработке проекта Устава МАГАТЭ и поддержала намерение созвать совещание 12-ти государств, которое подготовило бы проект и представило бы его на рассмотрение международной конференции всех членов ООН и специализированных учреждений.

По предложению США было условлено, что под занавес Женевской конференции по мирному использованию атомной энергии в августе 1955 г. состоятся предварительные технические переговоры по рассмотрению гарантий (контроля) для международного атомного агентства с участием, наряду с делегациями США и СССР, также делегаций Англии, Франции, Канады и Чехословакии. Делегацию СССР возглавлял директор Физического института АН СССР Д.В. Скobel'цын, американскую - председатель Генерального консультативного комитета КАЭ США Исидор Раби, английскую - Джон Кокрофт, французскую - Франсис Перрен, канадскую - У. Льюис и Чехословакскую - Ч. Симане.

Переговоры проходили с 22 по 27 августа. Обе основные делегации прибыли на переговоры слабо подготовленными. Американская сторона изложила на совещании общие принципы обеспечения физической сохранности и установления процедур отчетности. Скобельцын в основном ограничивался общими рассуждениями и больше задавал вопросы, не выдвигая каких-либо предложений.

В коммюнике по итогам встречи говорилось, что состоялся «полезный обмен мнениями технического порядка» и что обсуждавшиеся проблемы будут «дополнительно рассмотрены соответствующими правительствами». В отчете госсекретарю США о результатах совещания б-ти Раби писал, что позиция советской делегации на совещании «отражала стремление [...] Советского правительства к определенно открытym и кооперативным взаимоотношениям с США. [...] Советский представитель и его советники тщательно избегали прямой полемики с США, оставляя открытой дверь для соглашения в будущем, не связывая, однако, себя принятием наших предложений».¹³

Когда администрация США разработала процедуры применения гарантий к своим двусторонним соглашениям в области мирного применения атомной энергии, она обратилась к советскому правительству с предложением, не пожелает ли оно изучить возможность применения к своим соглашениям о мирном использовании атомной энергии гарантий, которые предполагалось установить по разрабатываемому Уставу МАГАТЭ, где это предусматривалось бы осуществлять на добровольной основе, т.е. в порядке договоренности между соответствующими сторонами. Советский Союз, однако, ушел от этого вопроса, заявив, что “к нему можно было бы вернуться после принятия Устава Агентства с учетом работы конференции и после необходимой ратификации Устава”.¹⁴

В своей практике заключения двусторонних соглашений СССР придерживался отношений доверия к контрагентам, полагаясь на их юридически оформленные заверения, что получаемая помощь будет применяться исключительно в мирных целях, и не требовал установления гарантий на предоставляемых установках. Эти соглашения, вместе с тем, содержали обязательства для стран-получателей о возвращении в СССР всего отработавшего топлива, чем в значительной степени обеспечивалось, что эти страны не смогут выделять для себя плутоний, накапливавшийся в поставляемом ядерном топливе.

¹³U.S. National Archives and Records Administration. General Records of the Department of State. Special Assistant to the Secretary of State for Energy and Outer Space. Records Relating to Atomic Energy Matters. Box 79.

¹⁴Памятная записка посольства СССР в Вашингтоне от 24 сентября 1956 г. Междунар. жизнь, 1956. № 10. С. 144-148.

**Вашингтонское совещание и Конференция в Нью-Йорке
по выработке Устава МАГАТЭ**

В соответствии с решением ООН в Вашингтоне с 27 февраля по 18 апреля 1956 г. проходило совещание 12-ти стран по подготовке Устава Агентства.

В директивах советской делегации поручалось исходить из того, что «проект Устава может быть положен в основу для выработки Устава» МАГАТЭ. При этом делегации «следует ограничиться необходимым минимумом поправок, направленных на обеспечение прав и интересов Советского Союза. Наша позиция не должна дать повода для того, чтобы истолковывать отношение Советского Союза к созданию Агентства или к участию в Агентстве, как отрицательное». В директивах далее указывалось:

«[...] 4. Ввиду исключительного значения использования атомной энергии в мирных целях и учитывая тот факт, что деятельность Агентства самым тесным образом связана с использованием опасных расщепляющихся материалов, настаивать на создании Агентства в рамках Организации Объединенных Наций, а также на предоставлении Агентством докладов о своей деятельности Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее ООН [...].

7. При обсуждении вопроса о системе инспекции и контроля не возражать против положений, предусмотренных в проекте Устава, но в эти положения внести дополнение, что проверка и контроль осуществляются с должным соблюдением суверенных прав государств и в рамках соглашений между государствами и Агентством».

Директивы давали возможность делегации проявлять достаточную гибкость:

«15. При голосовании проекта Устава Агентства выступить с изложением основных замечаний Советского Союза по проекту Устава, но голосовать за принятие Устава даже в том случае, если эти замечания не будут приняты».¹⁵

Делегация должна была также исходить из того, что заинтересованность СССР в международном органе определялась тем, что, участвуя в нем, Советский Союз сможет получать интересующую Советский Союз информацию, которая будет поступать в этот орган, и, кроме того, участие в нем даст возможность устанавливать контакты с научно-техническими кадрами, имеющимися в этой области в других странах.¹⁶

Одним из важнейших на Вашингтонском совещании был вопрос о взаимоотношениях между Агентством и ООН. Было согласовано, что между двумя организациями будет установлена тесная связь. Наиболее спорными оказались вопросы о составе Совета управляющих и о взаимоподчиненности создаваемых

¹⁵ АВП РФ. Ф. 047, оп. 2. п. 79, д. 18, лл. 7-11 и 38-41.

¹⁶ Там же. Ф. 06, оп. 15а, п. 24, д. 33, л. 52

органов Агентства. Советский Союз выступал за то, чтобы высшим органом была Генеральная конференция, включающая всех членов организации, и чтобы ее решения были обязательными для Совета. Но это предложение не прошло. Хотя права и полномочия Генконференции были расширены по сравнению с первоначальным проектом, а функции Совета несколько ограничены, все же круг его полномочий остался весьма широким.

Что касается состава Совета управляющих, то в согласованной редакции Устава сочетался принцип справедливого географического распределения с принципом представительства в Совете государств, наиболее развитых в области атомной энергии, а также государств, производящих исходные атомные материалы. Положение о назначении (а не избрании) в состав Совета управляющих стран, «наиболее развитых в области технологии атомной энергии», фактически обеспечивает постоянное членство ядерных держав в Совете.

При рассмотрении проблемы гарантiiй советская делегация, не возражая в соответствии с директивами в принципе против установления системы инспекции, в то же время подчеркивала, что проверка и контроль за использованием каким-либо государством помощи, получаемой от Агентства, должны осуществляться лишь в той мере, в какой это необходимо, и при обязательном соблюдении суверенных прав таких государств. Делегация СССР тесно сотрудничала с делегацией Индии в попытках ослабить положения о гарантiiях, предлагавшиеся США и Англией, которые возражали против урезывания контрольных прав Агентства.

В итоге Вашингтонское совещание единогласно одобрило проект Устава. Заключительным этапом в создании Агентства стала международная конференция в Нью-Йорке, проходившая с 20 сентября по 23 октября 1956 г. и собравшая представителей 81 страны.

По проблеме гарантiiй, рассмотрение которой проходило на конференции в наиболее острой борьбе, США предлагали, чтобы в Устав (статья XII) были включены примерно те же условия контроля и инспекции, которые предусматривались в двусторонних соглашениях, заключавшихся США с другими странами.

К открытию конференции Советский Союз ужесточил свою позицию по гарантiiям. МИД СССР и Минсредмаш 14 сентября 1956 г. вошли в ЦК КПСС с предложением поправить советскую позицию в отношении условий контроля над использованием государствами полученной от Агентства атомной помощи в сторону их смягчения, вплоть до исключения из проекта Устава постановлений, касающихся инспектирования государств, получающих атомную помощь, ограничившихся сохранением в Уставе лишь положений, предусматривающих обязательство предоставлять Агентству отчеты и доклады об использовании получаемой помощи. При этом в Москве исходили из того, что изменение позиции в отношении

контроля в сторону его смягчения найдет положительный отклик и встретит поддержку со стороны развивающихся стран, таких как Индия, Египет, Сирия, Индонезия и др.

Делегацией СССР на Нью-Йоркской конференции было заявлено, что она «считает достаточной гарантией предусматриваемые в проекте Устава обязательства государств не использовать получаемую от Агентства помощь для производства ядерного оружия, а также обязательства государств представлять отчеты и доклады об использовании помощи, получаемой от Агентства».¹⁷

Советская дипломатия вела на конференции дело к тому, чтобы максимально ослабить американские предложения по гарантиям при поддержке других государств. И, действительно, против американской позиции по контролю на конференции выступили делегации Индии, Индонезии, Цейлона, Египта, Ирана, Сирии, Афганистана, Филиппин, Ливана и ряда других стран. Особенно упорно против американских предложений по контролю выступала делегация Индии. Франция также возражала против жесткого контроля, считая его посягательством на национальный суверенитет. Французский представитель Берtrand Гольдшмидт вспоминал:

«Индия была лидером оппозиции очень строгому применению гарантий, и Франция, которую я представлял, поддержала ее, предложив смягчить гарантии в отношении естественного урана и настаивая на том, чтобы гарантии не были столь суровыми, чтобы отпугивать будущих государств-членов от обращения к новому агентству за помощью».¹⁸

Когда возникла угроза отклонения проекта статьи XII или ее принятия очень небольшим числом голосов, Франция и Швейцария предложили компромиссную поправку, которая с некоторыми изменениями была принята. После включения в статью еще некоторых смягчающих ее поправок текст, во многих отношениях близкий к его первоначальной редакции, был единогласно одобрен.

В принятом Уставе Агентство уполномочивается «устанавливать и проводить в жизнь гарантии, имеющие своей целью обеспечить, чтобы специальные расщепляющиеся и иные материалы, услуги, оборудование, технические сведения, предоставляемые Агентством или по его требованию или под его наблюдением или контролем, не были использованы таким образом, 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» (статья III.A.5). На основе этого принципиального положения в статье XII излагается порядок осуществления гарантий.

¹⁷Там же. Ф. 047, оп.6, п. 117, д. 37, лл. 69-70.

¹⁸Goldschmidt Bertrand. The Origins of the International Atomic Agency // International Atomic Energy Agency, Personal Reflections. Vienna: IAEA, 1997. P. 11.

Но ограниченный и компромиссный характер предусмотренной Уставом МАГАТЭ системы гарантий очевиден. Контроль может быть установлен только при трех обстоятельствах:

1. Помощь государству-получателю оказывается самим Агентством. Эта помощь на практике носит чрезвычайно ограниченный характер. Обещанные США, СССР и Англией многие сотни килограммов расщепляющихся материалов так и не были поставлены, за исключением незначительных количеств.
2. Гарантии применяются к двусторонним (или многосторонним) соглашениям о сотрудничестве. Установление контроля зависит, стало быть, от требования государства, предоставляющего помощь, и от согласия на это государства-получателя.
3. Государство само добровольно соглашается поставить под гарантии свою ядерную деятельность. Этот вариант некоторыми скептиками тогда считался гипотетическим и даже наивным (кто, будучи в здравом уме, согласится поставить себя под контроль?). Однако в дальнейшем, после заключения Договора о нераспространении ядерного оружия, именно в соответствии с этим положением все ядерные державы добровольно согласились поставить под гарантии МАГАТЭ свою гражданскую ядерную деятельность (или часть ее), а участники соглашений о зонах, свободных от ядерного оружия, приняли эти гарантии для контроля за обеспечением безъядерного статуса таких зон. В 1996 г. Россия, США и МАГАТЭ договорились о добровольной постановке под контроль расщепляющихся материалов, высвобождаемых в результате сокращения ядерных арсеналов.

Принятый текст статьи о гарантиях США считали минимальным, но приемлемым итогом, он был для них более «предпочтительным, чем ничего», они рассчитывали в дальнейшем постепенно усиливать систему контроля,¹⁹ что в действительности впоследствии и произошло. Советский Союз, удовлетворившись тем, что не все требования США были приняты и что ему удалось завоевать поддержку целого ряда развивающихся стран, также согласился на принятие статьи XII.

Большое место в дискуссиях на конференции занял вопрос о **взаимоотношениях между МАГАТЭ и ООН**, в рассмотрении которого значительную активность проявляла советская делегация. В Уставе МАГАТЭ зафиксирована особая форма взаимоотношений между двумя организациями. Агентство имеет достаточно автономный статус в рамках «семьи ООН». Еще на Вашингтонском совещании Советский Союз предложил включить в Устав формулировку о представлении Агентством докладов Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности ООН. В окончательном виде это положение зафиксировано в статье III.B.4 следующим образом:

¹⁹Clausen Peter A. Op. cit. P. 36-37.

Агентство «представляет ежегодные доклады о своей деятельности Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций и, когда это требуется, Совету Безопасности. Если в связи с деятельностью Агентства возникают вопросы, входящие в компетенцию Совета Безопасности, Агентство уведомляет об этом Совет Безопасности, на который возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности, а также может принять меры, на которые оно уполномочено в силу настоящего Устава».

Уставное положение об особом характере взаимоотношений между МАГАТЭ и ООН и ее Советом Безопасности было конкретизировано позднее в соглашении между МАГАТЭ и ООН, заключенном в 1957 г. Во многом благодаря усилиям Советского Союза принятый текст статьи IX этого соглашения был сформулирован следующим образом:

«Агентство сотрудничает с Советом Безопасности, представляя ему по его требованию такие сведения и оказывая такую помощь, какие могут потребоваться при исполнении им своих обязанностей по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности».²⁰

Именно это положение в дальнейшем послужит юридической основой для тесного сотрудничества между созданным Советом Безопасности органом - Специальной комиссией ООН по Ираку (UNSCOM) и МАГАТЭ в деле уничтожения ядерного потенциала Ирака после войны в Персидском заливе в 1991 г.

В отношении другого важного аспекта деятельности МАГАТЭ - его участия в контроле за ограничением ядерных вооружений и разоружением в Уставе Агентства с общего согласия было записано важное положение о том, что Агентство

«проводит свою деятельность в соответствии с целями и принципами Организации Объединенных Наций, направленными на укрепление мира и поощрение международного сотрудничества, и в согласии с проводимой Организацией Объединенных Наций политикой содействия установлению обусловленного гарантирования разоружения во всем мире и в согласии с любыми международными соглашениями, заключенными с соответствием с такой политикой» (статья III.B.1).

Эта статья Устава в дальнейшей деятельности Агентства стала юридической основой для развертывания усилий Агентства по контролю за соблюдением Договора о нераспространении ядерного оружия, договоров об образовании зон, свободных от ядерного оружия, и др.

23 октября 1956 г. Устав МАГАТЭ был единогласно принят Нью-Йоркской конференцией. Он вступил в силу 29 июля 1957 г.

²⁰Док. МАГАТЭ INF/CIRC/11.

Мы затронули главным образом те стороны процесса создания МАГАТЭ, которые относятся к «нераспространенному» аспекту. Уже тогда отцы-основатели Агентства предвидели значение недопущения переключения ядерных материалов с мирных на военные цели. И, тем не менее, нужно отметить, что Агентство появилось на свет в тот период, когда ни СССР, ни США, ни многие другие государства еще не сознавали в полной мере опасность ядерного распространения. Советский Союз оказывал содействие КНР в создании атомного оружия и заключал соглашения об атомном сотрудничестве с десятками государств, не требуя контроля за предоставляемой помощью; США содействовали английской атомной программе и сквозь пальцы смотрели на развитие израильской программы создания атомного оружия; Франция готовилась стать ядерной державой и помогала Израилю создавать ядерный потенциал; Канада поставляла ядерное оборудование Индии «под честное слово», не отдавая себе отчет в том, что это позволило индийскому правительству накопить расщепляющиеся материалы для взрывных целей и т.д.

Интерес СССР к МАГАТЭ основывался на комбинации целого ряда факторов, среди которых ядерное нераспространение еще не играло главную роль. В Москве pragmatically отдавали отчет в том, что в условиях быстро развивающегося сотрудничества в мирном использовании атомной энергии новая международная организация, специально созданная для регулирования этой сферы общения между нациями, - дело исторически неизбежное и полезное для развития такого сотрудничества. И оставаться в стороне от этого никак нельзя, наоборот, нужно сделать все, чтобы завоевать в МАГАТЭ влияние и крепкие позиции. Кроме того, Агентство могло бы содействовать получению полезной для Советского Союза информации по использованию атомной энергии. Советское руководство сознавало также, что необходимо как можно теснее привязать МАГАТЭ к Совету Безопасности ООН, где СССР располагал правом вето.

Что касается США, то их отношение к Агентству, как считает исследователь американской политики в области ядерного нераспространения Питер Клаузен,

«отражало элементы фатализма, самоуспокоенности и противоречивости в отношении нераспространения как такового. Хотя такие настроения не разделялись всеми в администрации Эйзенхауэра, преобладающее мнение сводилось к тому, что распространение ядерного оружия было делом вероятным, не противоречило глубинным интересам США и могло при некоторых обстоятельствах даже послужить интересам страны».²¹

И, тем не менее, МАГАТЭ стало первым кирпичом в фундамент того здания нераспространения, которое постепенно создавалось, и значение факта учреждения Агентства трудно переоценить, особенно если учитывать перспективы его дальнейшего развития.

²¹Clausen Peter A. Op. cit. P. 42.

Советский Союз и Соединенные Штаты поначалу с недоверием друг к другу, буквально нащупывали путь к закладыванию фундамента работающей международной организации по атомной энергии, временами они испытывали взаимные подозрения, но ситуации открытой вражды между ними практически не возникало. Обе стороны понимали необходимость нового международного инструмента, его значения с точки зрения как своих собственных интересов, так и задач установления разумного глобального атомного миропорядка. И в дальнейшем сотрудничество в МАГАТЭ между двумя державами стало базисом его эффективной многолетней деятельности.

Разработка системы гарантii МАГАТЭ

Статья XII Устава МАГАТЭ, как указывалось, предусматривает применение гарантii Агентства в отношении любого проекта Агентства и двусторонних или многосторонних соглашений об использовании атомной энергии, по требованию сторон таких соглашений. В статье достаточно развернуто определяются функции МАГАТЭ и его инспекторского аппарата, вплоть до «доступа в любое время во все места, ко всем данным и ко всем лицам [...], необходимым для учета доставленных исходных и специальных расщепляющихся материалов и для учета расщепляющихся продуктов, и устанавливать, соблюдаются ли обязательства относительно того, что их использование не будет способствовать каким-либо военным целям».

С самого начала предполагалось, что на базе этой статьи будут разработаны подробные процедуры и инструкции, которые в своей совокупности составят систему гарантii Агентства. Работа над созданием такой системы затянулась на несколько лет как по техническим, так и политическим причинам.

Критическое отношение СССР к гарантиям на начальном этапе

Одной из причин задержки с созданием системы гарантii МАГАТЭ было то обстоятельство, что в конце 50-х гг. в течение нескольких лет разрабатывалось соглашение о сотрудничестве между США и Евратором, который был образован по Римскому договору 1957 г. Это соглашение вступило в силу в феврале 1959 г., и хотя оно и содержало формальные отсылки на гарантii МАГАТЭ, на деле по существу отключало Агентство от применения гарантii в странах Западной Европы. К этому времени в Евраторе была создана своя собственная замкнутая система гарантий.

Среди некоторых американских специалистов, в особенности связанных с работой нового международного агентства, создание Евратора и, особенно, взаимоотношения между системами гарантii обеих организаций вызывали серьезные вопросы. Первый Генеральный директор МАГАТЭ американец Стерлинг Коул направил в мае 1958 г. Эйзенхауру конфиденциальное письмо, в

котором высказал озабоченность тем, что планируемое соглашение о сотрудничестве между Евратором и Агентством на территориях Евратора предусматривает, как он выразился, «самоинспекцию». Коул заявил, что такой шаг «будет иметь серьезные последствия для Агентства» и настоятельно призвал принять меры к тому, чтобы «гарантии и учет (ядерных материалов) в Евраторе были возложены на Агентство».²² В январе 1959 г. Коул пишет еще одно письмо Эйзенхаузеру с требованием, чтобы была создана «единообразная и универсально применимая система гарантий».²³ Однако эти обращения действия не возымели. Страны Евратора создали собственную систему гарантий, и на их территориях гарантии Агентства не применялись.

Это обстоятельство не могло не повлиять отрицательным образом на советскую позицию при разработке гарантий МАГАТЭ. После известной эпопеи с «планом Баруха» Советский Союз вообще подозрительно относился к какому-либо контролю над атомной деятельностью, хотя по Уставу Агентства и не был обязан без собственного согласия принимать гарантии на своей территории.

В августе 1962 г. МИД СССР разослал советским посольствам ориентировку о деятельности Агентства за пять лет его существования, в которой указывалось:

«По существу контроль и гарантии являются изобретением США и никем, кроме США, фактически не поддерживаются.[...]

Одной из главных целей США, когда они выдвинули идею о создании Агентства, было их стремление контролировать использование атомной энергии в мирных целях во всем мире. Для этого они хотели приспособить механизм МАГАТЭ. [...] США пытались на самом деле прикрыть перед мировым общественным мнением свою деятельность в области ее военного использования. Участие Советского Союза в МАГАТЭ явилось причиной срыва американских планов по превращению МАГАТЭ в контрольную организацию».²⁴

Советская позиция по гарантиям в конце 50-х - начале 60-х гг. заключалась в том, что, поскольку Советский Союз уже согласился с уставными положениями о гарантиях, нецелесообразно возражать в принципе против проведения секретариатом Агентства работы по составлению правил применения гарантий. Однако нет необходимости в предоставлении приоритета этой программе, тем более, что еще ни одной стране не оказывалась атомная помощь через Агентство.

В целях противодействия работе по гарантиям Советский Союз часто поддерживал линию Индии, Индонезии и некоторых других развивающихся стран, которые препятствовали созданию жесткой системы гарантий. В июне 1958 г. Советский

²²National Security Archive (NSA) and Chadwyck-Healey. Nuclear Non-Proliferation File, Sterling Cole to the President. May 15, 1958. No. 00419.

²³NSA. Nuclear Non-Proliferation File. Sterling Cole to Dwight D. Eisenhower, President of the United States, January 21, 1959. No. 00518.

²⁴АВП РФ. Ф. 047, оп. 8, п. 94, д. 22, л. 12 и 28.

Союз поддержал в Совете управляющих индийское предложение, направленное против создания в секретariate Агентства отдела гарантий. 17 голосами против 6 (Индия, СССР и его союзники, Египет и Индонезия) Совет, однако, отклонил индийское предложение. В июле того же года он вместе с Индией выступил с предложением исключить из бюджета МАГАТЭ расходы на гарантии, но оно также было отвергнуто подавляющим большинством голосов.

Секретариат к маю 1959 г. подготовил документы об общих принципах и процедурах гарантий. На сессии Совета управляющих в июне-июле советский представитель заявил о своих возражениях, считая преждевременным на данной стадии учреждать систему контроля. Не приняв никаких решений, Совет решил перенести обсуждение на сентябрьскую сессию 1959 г.

К этой сессии Совета стало ясно, что среди стран-получателей единой линии в отношении гарантий нет. Представители Индии, Индонезии и ОАР (Египта) выступали против учреждения системы гарантий, а Бразилия, Аргентина, Пакистан и некоторые другие страны проявляли колебания. С оговорками они высказались в поддержку системы гарантий, «расчитывая, - по оценке МИД СССР, - на то, что американцы передадут со временем под контроль Агентства свои двусторонние соглашения и жесткий американский контроль, осуществляемый по этим соглашениям, будет заменен международным контролем Агентства». ²⁵ Документ о гарантиях был в предварительной форме одобрен Советом 26 сентября 1959 г.

Об отрицательном отношении Советского Союза на этом этапе к выработке системы гарантий свидетельствует, в частности, предложение Министерства среднего машиностроения, сделанное в начале 1959 г., выступить в Совете управляющих с заявлением о «неудовлетворительной деятельности» МАГАТЭ и с требованием, чтобы Агентство «впредь до заключения соглашения о запрещении атомного оружия и установления контроля за таким соглашением временно отказалось от создания той жесткой системы контроля, которая предусматривается Уставом Агентства, поскольку такой контроль является односторонним - распространяется лишь на страны-получатели помощи от Агентства - и отпугивает страны-члены Агентства от использования такой помощи». ²⁶ Однако министр иностранных дел А.А. Громыко высказал возражения, и такое далеко идущее заявление сделано не было.

Работа над гарантиями тем временем продолжалась. В январе 1960 г. Совет рассмотрел процедуры применения гарантий к реакторам тепловой мощности менее 100 МВт, образовав комитет экспертов под председательством Гуннара Рандерса (Норвегия) для детальной проработки процедур гарантий.

Доклад комитета рассматривался Советом Управляющих в марте-апреле 1960 г. и при постатейном обсуждении документа о гарантиях представителями СССР,

²⁵ Там же. Лл. 74-75.

²⁶ Там же. Ф. 047, оп. 5^а, п. 108, д. 2, лл. 1-18.

ЧССР и НРБ был внесен ряд поправок, направленных, как их охарактеризовал советский представитель, «на приведение системы гарантий и контроля в соответствие с объемом и характером помощи», но за поправки проголосовали только социалистические страны и Индия. В январе 1961 г. Совет управляющих при прохладной поддержке Франции и при 5 воздержавшихся (СССР, ЧССР, НРБ, Индия и Цейлон) одобрил первый документ МАГАТЭ о гарантиях (INFCIRC/26).

Поворот СССР к гарантиям

В 1962 г. Агентство приступило к практическому осуществлению гарантий в ряде стран. Это были инспекции исследовательских реакторов небольшой мощности. Но уже строились энергетические реакторы большой мощности, в частности в Японии, ФРГ и других странах. В этих условиях Совет управляющих в феврале 1963 г. решил, что действующую систему гарантий, принятую для реакторов малой мощности, следует распространить на реакторы любой мощности.

Советом была создана рабочая группа, в которой Советский Союз поначалу занимал неконструктивную позицию, поддерживая обструкционистскую линию Индии. Тем временем в советской позиции по гарантиям уже намечались перемены. В июне 1963 г. Совет управляющих единодушно постановил распространить INFCIRC/26 в предварительном порядке на более мощные реакторы и провести общий пересмотр всей системы гарантий. Управляющий от СССР В.С. Емельянов впервые энергично поддержал систему гарантий Агентства. Как писал присутствовавший на заседании управляющий от Франции Берtrand Гольдшмидт, Емельянов заявил «перед изумленной аудиторией, что [...] Советский Союз всегда рассматривал применение гарантий в качестве наиболее важной задачи Агентства».²⁷

В феврале 1964 г. Совет учредил рабочую группу под председательством Рандерса для широкого пересмотра системы гарантий. Вместе с Емельяновым мне довелось участвовать в заседаниях группы. Делегация имела поручение ЦК КПСС, подготовленное МИДом и Минсредмашем, вести дело к улучшению системы гарантий МАГАТЭ, поскольку эта система направлена на то, чтобы затруднить распространение ядерного оружия, и соответствует нашей установке на предотвращение дальнейшего расположения такого оружия.

При сотрудничестве со стороны Советского Союза в 1964-65 гг. рабочей группой Рандерса была разработана и в феврале 1965 г. принята Советом, а в сентябре того же года единодушно утверждена Генеральной Конференцией на своей сессии в Токио новая система гарантий, применимая к реакторам любой мощности (INFCIRC/66). На состоявшемся после конференции заседании Совета Управляющих документ по гарантиям был формально введен в действие.

²⁷ Goldschmidt Bertrand. Le Complexe Atomique. P.: Fayard, 1980, P. 404.

Изменение подхода Советского Союза к гарантиям, как отмечал американский специалист по МАГАТЭ Шайнмэн, «не только способствовало развитию политики Агентства в отношении гарантий, но и прибавило легитимности системе гарантий Агентства. [...] Пересмотренная система составила первую программу международных инспекций, взаимно поддерживаемую и Востоком, и Западом. Эта солидарность твердо сохраняется и сегодня».²⁸ Это было написано в 1987 г., но с полным основанием данный вывод можно отнести и к настоящему времени.

После принятия документа о гарантиях в отношении реакторов любой мощности возник вопрос о распространении документа на заводы по химпереработке отработавшего топлива. Советский Союз активно поддержал проведение этой работы. Представитель СССР при МАГАТЭ Г.П. Аркадьев в беседе с представителем Швеции Лагерфельтом в марте 1966 г. сказал, что Советским Союзом в этом вопросе «сделан значительный шаг вперед в том смысле, что советская сторона, которая в свое время не считала целесообразным обсуждать этот вопрос, согласилась ныне на рассмотрение этого вопроса».²⁹

Индия упорно возражала против распространения гарантий на заводы по химпереработке и проводила закулисную работу в этом направлении. Аркадьев, разъясняя представителю Чехословакии Богушу Вахате советскую позицию, указал, что «в вопросе целесообразности рассмотрения в комитете вопроса о распространении гарантий и контроля МАГАТЭ на заводы Советский Союз и, как нужно надеяться, другие социалистические страны. займут позицию, исходя из того тезиса, что мы можем иметь подход к этой проблеме, отличающийся от позиции некоторых развивающихся стран. Мы заинтересованы в разработке документа, на основе которого мог бы осуществляться контроль над предприятиями облученного топлива в неядерных державах. Рассмотрение этого вопроса полезно и в плане ведущихся в Женеве переговоров в Комитете 18-ти по заключению соглашения о нераспространении ядерного оружия».³⁰ В июне 1966 г. документ о гарантиях был дополнен положениями, относящимися к заводам по химпереработке отработавшего топлива (INFCIRC/66/Rev.1).

Следующим этапом было распространение системы гарантий на заводы по изготовлению ядерного топлива. Рабочая группа МАГАТЭ рассмотрела этот вопрос в ноябре 1967 г. Советская делегация решительно отстаивала необходимость строгого контроля, учитывая характер подвергаемых гарантиям объектов. Полностью поддержав проект документа, подготовленный секретариатом Агентства, она выступила против предложения ЮАР, поддержанного ФРГ, Японией и Индией, о том, чтобы гарантии распространялись не на сами заводы, а только на ядерные материалы, находящиеся на них. Руководитель делегации Аркадьев сослался при этом на то, что предложение ЮАР

²⁸ Scheinman Lawrence. The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order. Wash. D.C. Resources for the Future, 1987, p.37.

²⁹ АВП РФ. Ф. 047, оп. 12, п. 128, д. 9, л. 41.

³⁰ Там же. Лл. 63-66.

расходится с ранее принятым документом о гарантиях в отношении заводов по химической обработке. Советскую позицию поддержали США, Чехословакия и Аргентина, и предложение ЮАР было отклонено.³¹

Эксперт от ФРГ Хефеле выступил с предложением, чтобы инспекции на заводах по изготовлению топлива осуществлялись только в ключевых местах, т.е. в основном на входе и выходе с предприятий и в пунктах между производственной зоной и зоной хранения, причем контроль осуществлялся бы преимущественно с помощью приборов. Однако делегации СССР, США и Англии выступили с возражениями, и предложение Хефеле было отклонено.³² Проект, подготовленный секретариатом, был принят при минимальных поправках и в июне 1968 г. утвержден Советом управляющих. В сводной форме документ о гарантиях получил индекс INFCIRC/66/Rev.2.

В таком виде указанная система гарантий Агентства действует и сейчас применительно к отдельным атомным объектам, в отношении которых между Агентством и соответствующими странами заключены соглашения, одобренные Советом управляющих.

Активно поддерживая применение гарантий в неядерных странах-получателях помощи, Советский Союз в тот период возражал против установления контроля МАГАТЭ над ядерными объектами на своей территории, как это было сделано США и Англией. В феврале 1964 г. председатель КАЭ США Гленн Сиборг обратился с письмом к председателю Госкомитета по использованию атомной энергии СССР А.М. Петросянцу с предложением последовать примеру США, которые поставили под гарантии Агентства четыре небольшие реакторы и выразили готовность распространить гарантии на крупный энергетический реактор «Янки». Сиборг мотивировал свое обращение тем, что совместные действия двух стран (он назвал в качестве возможного советского шага постановку под гарантии Ново-Воронежского реактора) содействовали бы «укреплению усилий Агентства по разработке удовлетворительных мер по гарантиям».³³

Ответ советской стороны был отрицательным. А.М. Петросянц писал Сиборгу:

«Какой же смысл отрабатывать сейчас методику контроля на советском и американском реакторах, если само установление данного контроля не может быть приемлемо в предлагаемых США условиях. т.е. без осуществления разоружения?».³⁴

Во время визита в Москву Генерального директора МАГАТЭ Зигварда Эклунда в апреле 1964 г. он в беседе с Петросянцем также зондировал возможность

³¹Там же. Оп. 13, п. 137, д. 31, л. 153-54.

³²Там же, Лл. 155-56.

³³Там же. Оп. 10, п. 116, д. 42, лл. 81-82.

³⁴Там же, Лл. 83-84.

постановки под гарантии одного из советских реакторов, но получил аналогичный ответ.³⁵

В ноябре 1966 г. директор отдела в Департаменте гарантii и инспекций секретариата Агентства Накиченович обратился к советскому представителю с предложением провести на Ново-Воронежской АЭС разработку практических методов и процедур применения гарантii для водо-водяных реакторов. При этом «работа будет носить только научно-исследовательский характер и никоим образом не связывается с постановкой под гарантii установок, на основе которых такие процедуры разрабатываются». Накиченович сообщил, что со стороны Агентства координировать эту работу и непосредственно участвовать в ней будет советский сотрудник Департамента гарантii и инспекций В.М. Шмелев, который как руководитель группы исследований и разработок департамента отвечает за эту работу.³⁶ Положительный ответ был дан первым зам. председателя Госкомитета по использованию атомной энергии И.Д. Мороховым Генеральному директору Эклунду в июне 1967 г.³⁷

В дальнейшем на Ново-Воронежской АЭС проходила интенсивная работа по разработке процедур гарантii для энергетических реакторов типа ВВЭР-440, регулярно проводились курсы по подготовке инспекторов Агентства для применения гарантii на таких реакторах, строившихся в ряде социалистических стран, а также в Финляндии.

Однако официально Советский Союз объявил о добровольном согласии на постановку под гарантii Агентства некоторого числа советских энергетических и исследовательских реакторов значительно позже - только в 1982 г. в выступлении министра иностранных дел А.А. Громыко на второй специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по разоружению. Соглашение с МАГАТЭ было подписано в 1985 году.

Здесь мы говорили о развитии контроля за отдельными атомными объектами на основе системы гарантii INFIRC/ 66/Rev.2. Что касается контроля за всей ядерной деятельностью в странах, не обладающих ядерным оружием, то для этой цели уже после заключения ДНЯО в 1970-71 гг., в соответствии с положениями статьи III этого договора, была разработана всеобъемлющая система гарантii (INFIRC/153). Советский Союз проявил инициативу в создании специального комитета Совета управляющих для выполнения этой задачи.³⁸ В ходе работы этого комитета делегации США, СССР и Англии, тесно сотрудничая, проводили линию на установление более строгой системы, вопреки противодействию таких стран, как ФРГ и Япония.

³⁵Там же. Д. 43, лл. 17-18.

³⁶Там же. Оп. 12, п. 128, д. 9, лл. 124-29.

³⁷Там же. П. 135, д. 7, л. 84.

³⁸Там же. Оп. 14, п. 140, д. 5, л. 1-3.

Существовало немало предположений о том, что послужило причиной изменения Советским Союзом в 1963-64 гг. своего критического отношения к гарантиям и его активного включения в работу по их усилению. Так, Берtrand Гольшмидт высказывал предположение, что главной причиной была наступившая после Карибского кризиса 1962 г. разрядка в советско-американских отношениях, которая подтолкнула обе основные ядерные державы к заключению в 1963 г. договора о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах - в атмосфере, в космосе и под водой.³⁹ Проф. Шайнман тоже связывает сдвиги в советской позиции с заключением этого договора.⁴⁰ Дэвид Фишер, многие годы руководивший отделом внешних сношений Агентства, придерживался мнения, что поворот в отношении СССР к гарантиям произошел по той причине, что Советский Союз "обжогся", помогая КНР создавать ядерное оружие, но в последний момент передумал из-за опасений, как бы это оружие не было использовано против «самого благодетеля».⁴¹

В действительности (а мне довелось быть непосредственным свидетелем процесса пересмотра советского отношения к гарантиям Агентства и выработки нашей более конструктивной позиции) причины перемены в подходе к ним руководства СССР лежат главным образом в том, что Москва в начале 60-х гг. стала проявлять озабоченность ускоренным развитием ядерной энергетической промышленности ФРГ.

В начале 1964 г. МИД СССР запрашивал Госкомитет по использованию атомной энергии об имеющихся у него данных относительно развития атомной энергетики в Западной Германии. В марте был получен ответ, в котором приводились детальные сведения о количестве, мощности, типе, других характеристиках германских исследовательских и энергетических реакторах. Особое внимание было обращено на соглашение, заключенное фирмой «Сименс» с Комиссионатом по атомной энергии Франции о строительстве реакторов на природном уране с графитовым и тяжеловодным замедлителями.⁴²

Другим важным обстоятельством, которое также учитывалось, было то, что ядерная деятельность ФРГ и других западноевропейских стран находилась вне контроля МАГАТЭ и под гарантиями только Евратора, к которому у Советского Союза никакого доверия не было. В аналитическом материале «ФРГ и гарантии Евратора», подготовленном в МИД СССР в мае 1966 г., отмечалось, что для ФРГ

³⁹ Goldshmidt Bertrand. Le Complexe Atomique. Op. cit. P. 176.

⁴⁰ Scheinman Lawrence. Op. cit. P. 37.

⁴¹ Однако, в дальнейшем Фишер изменил свое мнение. В 1997 г. он писал: [...] Нет сомнения, что подоплекой перемены позиции была советская озабоченность по поводу Федеративной Республики Германии и ее развивающейся ядерной программы. Стало ясным, что более строгие международные гарантии будут отвечать интересам Советского Союза, даже несмотря на то, что в 1963 г. отнюдь не было уверенности, что гарантии МАГАТЭ когда-либо будут применяться в ФРГ". (Fischer David. History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years. Vienna: IAEA, 1997. P. 251-252).

⁴² АВП РФ. Ф. 047, оп. 10, п. 116, д. 42, лл. 85-87.

значение Евратора состоит в том, что он потенциально может открыть путь для налаживания производства ядерного оружия. «Даже при наличии формального запрещения производства ядерного оружия в ФРГ последняя может через свое участие в Евраторе создать необходимую научно-техническую и производственную базу для перехода к военному производству».⁴³

Советский Союз не мог не испытывать озабоченности и в отношении ряда других государств, в частности Японии, где также быстро развивалась атомная деятельность. И хотя к ней применялся контроль Агентства, но полной гарантии возможного переключения ядерных материалов на военные цели это не давало. Отсюда - и заинтересованность Советского Союза в усилении системы гарантий Агентства, которая стала проявляться с 1963-64 гг.

Разумеется, и общая эволюция международной обстановки после разрешения Карибского кризиса 1962 г. в сторону смягчения напряженности между Советским Союзом и Соединенными Штатами, заключение в 1963 г. Московского договора о запрещении ядерных испытаний в трех средах также содействовали изменению подхода СССР к гарантиям МАГАТЭ в положительную сторону.

Работа выполнена при поддержке Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртурров.

⁴³Там же. Оп. 12, п. 131, д. 34, л. 68.

