ГЛАВА 5. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ОБЛАСТИ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ И НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ

Конец американской атомной монополии и появление в 1949 г. второго ЯОГ — Советского Союза совпали по времени с первыми шагами по развитию мирного использования атомной энергии. На базе инфраструктуры и опыта, приобретенного военной атомной промышленностью, стало интенсивно развиваться мирное применение ядерной энергии — вначале в СССР, США, и Великобритании. Затем к этому процессу примкнул и ряд других стран. В энергии атома многие видели путь ускоренного промышленного развития и достижения высокого технологического уровня, а также — не в последнюю очередь — и создания базы для ее потенциального использования в военных программах.

Соревнование между СССР и США за первенство в развитии атомной энергетики

В городе Обнинске (Калужская обл.) в 1954 г. была пущена в эксплуатацию первая в мире АЭС небольшой мощности (5 МВт), — но значение и воздействие этого события на дальнейшее развитие атомной энергетики было огромным. В СССР, США и Великобритании начали строить экспериментальные и учебные реакторы, проектировать вначале небольшие, а потом и крупные энергетические реакторы.

На XX съезде КПСС (14-25 февраля 1956) было объявлено, что в шестом пятилетнем плане (1956-1960) предусмотрено строительство АЭС общей мощностью 2500 МВт. Началось сооружение первого атомного ледокола, с 1951 г. под руководством акад. Л.А. Арцимовича проводились исследования возможности получения электроэнергии за счет управляемых термоядерных процессов (на базе системы «Токамак»), о чем впервые было объявлено И.В. Курчатовым в докладе в английском атомном центре Харуэлле в 1956 г. во время визита Н.С. Хрущева и Н.А. Булганина в Великобританию.

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 Великобритании частный сектор живо заинтересовался перспективами производства электроэнергии с помощью атомных реакторов, возможностями завоевания рынков сбыта таких реакторов, приложения капитала в этой области. 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 Комиссией по атомной энергии (КАЭ), частное владение энергетическими реакторами и расщепляющимися материалами, используемыми в качества 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»[1].

В августе 1954 г. в закон об атомной энергии (закон Макмагона 1946 г.) были внесены существенные изменения, что позволяло США проводить более активную политику в области международного атомного сотрудничества.

Важным шагом в развитии такого 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; 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».

---

[1] Atomic Power Development and Private Enterprise. Hearings before the JCAE. 83^{d} Congress, 1st Session, Wash., D.C., 1953, p.64. Цит. по: Малинин С., Онушкин В. Международное сотрудничество в области мирного использования атомной энергии. М., Соцэгиз, 1961, с.23.

План «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 новому президенту США Дуайту Эйзенхауэру в феврале 1953 г.

В докладе делался вывод, что для крупных держав в будущем не будет нехватки делящихся материалов и ядерное оружие будет стоить сравнительно дешево. В этих условиях надо что-то делать с усиливающейся гонкой вооружений. Проанализировав ситуацию с рассмотрением американского «плана Баруха» в ООН, авторы доклада пришли к заключению, что разногласия с Советским Союзом «столь глубоки, что не представляется вероятным подлинное широкомасштабное политическое урегулирование при жизни нынешнего поколения»:

«В принципиальном плане и в конечном итоге 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»[2].

Доклад группы Оппенгеймера произвел на Дуайта Эйзенхауэра впечатление. После смерти И.В. Сталина в марте 1953 г. президент США стал более оптимистически смотреть на возможность 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 Льюису Страусу он конкретизировал свое предложение, высказавшись за то, чтобы США и СССР выделили определенные количества расщепляющихся материалов на мирные цели[3].

---

[2] Hewlett Richard G., Holl Jack M. Atoms for Peace and War. 1953-1961. Eisenhower and the Atomic Energy Commission. Berkeley, University of California Press, 1989, pp.42-43.

[3] Как писал в своих мемуарах Льюис Страус, Эйзенхауэр сказал ему, что поскольку русские отклонили «план Баруха», нужно сделать новое предложение, которое было бы «безопасным для свободного мира и привлекательным для русских». См.: Strauss Lewis. Men and Decisions. N.Y., Garden City, Doubleday and Co., 1962, pp.337, 357.

8 декабря 1953 г. Дуайт Эйзенхауэр представил план «Атомы для мира» на заседании ГА 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:

«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 у плана (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»[4].

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»[5].

План Эйзенхауэра, таким образом, был противоречив и содержал как позитивные, так и негативные элементы. Но при всей противоречивости план «Атомы для мира», предусматривавший создание международного агентства по атомной энергии с ограниченными полномочиями, был шагом вперед в деле ограничения распространения в сравнении с «планом Баруха»,

[4] Clausen Peter A. Nonproliferation and the National Interest. America's Response to the Spread of Nuclear Weapons. N.Y., Harper Collins College Publishers, 1993, pp.30-31.
[5] Цит. по: McGeorge Bundy. Danger and Survival. N.Y., Random House, 1988, p.290.

который ставил бы СССР в зависимое от США положение. Новое предложение было более приемлемо для него в условиях, когда быстро набирало темп расползание по миру атомных технологий. И советское руководство увидело это рациональное зерно.

Советско-американские переговоры о создании МАГАТЭ

После смерти И.В. Сталина новое советское руководство было готово завязать диалог с новой американской администрацией. К этому времени обе державы овладели секретом водородной бомбы и испытали ее, к тому же с очень небольшим временным интервалом. В двух испытаниях 1955 г. СССР первым в мире произвел сброс термоядерных бомб с самолета, США первое такое испытание провели в 1956 г.[6] Советский Союз достиг статуса самодостаточного ЯОГ, обладающего необходимыми ядерными технологиями.

Это, несомненно, придавало советским руководителям чувство уверенности в силах и возможностях молодой атомной промышленности Советского Союза. В заявлении Советского правительства от 21 декабря 1953 г. относительно предложения о создании международного атомного агентства и о передаче ему части ЯМ 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 нисколько не ограничивает саму возможность использования атомного оружия». Тем не менее выражалась готовность принять участие в переговорах о создании агентства, однако в ходе этих переговоров должно было 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».

Таким образом, и советский ответ содержал пропагандистский элемент, продиктованный стремлением вести переговоры с США о новом атомном органе в наступательном плане.

Первый диалог между В.М. Молотовым и госсекретарем США Джоном Фостером Даллесом состоялся во время берлинского совещания министров иностранных дел великих держав в конце января — начале февраля 1954 г. В марте стороны приступили к двусторонним переговорам, в ходе которых Даллес вручил

[6] Гончаров Г.А. Хронология основных событий истории создания водородной бомбы в СССР и США. Доклад на международном симпозиуме «Наука и общество. История советского атомного проекта (40-50-е годы)». Труды симпозиума. Том 1. М., ИздАТ, 1997, с.251-252.

советскому послу в Вашингтоне Г.Н. Зарубину меморандум, содержащий «предварительные взгляды, поясняющие предложения о Международном агентстве по атомной энергии». Агентство предлагалось учредить «под эгидой ООН». Как оценивал МИД СССР, его роль сводилась бы к получению поставок ЯМ от государств-участников, которые имеют запасы таких ЯМ, для целей поощрения исследований и мирного использования атомной энергии. США были бы готовы сделать «в качестве пожертвования значительный первоначальный взнос». СССР сделал бы «эквивалентное пожертвование». Агентство обладало бы необходимыми полномочиями для «обеспечения того, чтобы выделенный расщепляющийся материал использовался в целях, для которых он был выделен»[7].

Советское правительство усмотрело в американских предложениях попытку США создать организацию, подобную специализированным учреждениям ООН (Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения и т.д.), в которых американцы тогда безраздельно господствовали. Кроме того, советское руководство на основе опыта рассмотрения в ООН «плана Баруха» считало, что вопросы, относящиеся к использованию атомной энергии, непременно должны находиться под неусыпным оком СБ ООН как органа, несущего главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, органа, где великие державы, включая СССР, располагают правом вето.

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 лишь западных стран, хотя сомнительно, что без второго ЯОГ учреждение такой организации имело бы какой-либо смысл. В неофициальной записке, врученной Джоном Фостером Даллесом В.М. 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

[7] АВП РФ, Ф.047, оп.1«б», п.77«в», д.9, лл.10-12, 29-34.

желает участвовать в таком обсуждении, Соединенные Штаты будут, конечно, приветствовать это участие»[8].

Обмен мнениями между обеими державами все же был продолжен. В советской 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 ЯМ:

«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 новым 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, 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»[9]. В дальнейшем, когда завяжутся предметные переговоры о создании международного 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 И.В. Сталина сложными процессами: осмысливанием стратегического и политического значения атомного и водородного оружия, оценкой безопасности СССР в условиях развернувшейся гонки ядерных вооружений.

Министерство среднего машиностроения (нынешний Минатом), которое тогда возглавлял В.А. Малышев, отрицательно относилось к плану «Атомы для мира». Военные также высказывали возражения против участия в новом международном атомном органе. Начальник Генерального штаба маршал

[8] К переговорам между Правительством СССР и Правительством США по атомной проблеме. М., Госполитиздат, 1954, с.40-41.
[9] Там же, с.53-54.

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.

В МИД СССР существовало мнение, изложенное в записке Отдела по делам ООН, 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»[10].

Линия на создание международного агентства возобладала, она отражала общую тенденцию к налаживанию сотрудничества с Западом, складывавшуюся тогда в советском руководстве. В июле 1955 г. была выражена 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 МАГАТЭ:

- В Агентстве могут принять участие все желающие государства, при этом соглашение о его создании не должно ставить какую-либо страну или группу стран в привилегированное положение.
- При оказании помощи какому-либо государству Агентство не должно обусловливать эту помощь требованиями политического или военного характера и оно не должно быть использовано в ущерб безопасности тех или иных государств.
- Агентство создается в рамках ООН и должно представлять доклады СБ и ГА ООН, когда это будет запрошено любым из этих органов.
- 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]АВП РФ, Ф.047, оп.1, п.64, д.4, л.15.

б) 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 само государство-потребитель в соответствии с заключенным соглашением (т.е. без международного контроля).

• 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»[11]. Таким образом, подтверждалась, хотя и в довольно туманной форме, готовность рассмотреть вопрос о контроле.

Советский Союз выразил также 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., в июне 1955 г. заявили, что увеличат свой взнос до 200 кг, а потом до 5 000 кг. Англичане, со своей стороны, заявили о выделении 20 кг.)

Многосторонние переговоры об атомном агентстве

Проект Устава Агентства, выработанный группой западных стран, был направлен правительством США Советскому Союзу 29 июля 1955 г. С советской точки зрения, проект 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

[11] *Международная Жизнь*, №10, 1956, с.133. В журнале опубликована переписка между СССР и США по вопросам создания МАГАТЭ с ноября 1954 г. по сентябрь 1956 г.

Советское правительство согласилось, чтобы проект с некоторыми поправками был положен в основу для выработки Устава МАГАТЭ. В памятной записке правительству США от 3 октября 1955 г. Советское правительство сделало замечания по проекту Устава, суть которых сводилась к следующему:

1. Поскольку деятельность Агентства будет самым тесным образом связана с использованием расщепляющихся материалов, необходимо предусмотреть в Уставе положение относительно контроля за расходованием поступающих в Агентство материалов с тем, чтобы не допустить их использования в военных целях. Для этого нужно 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 обусловливалось предъявлением стране, получающей помощь, требований политического, экономического или военного характера, как и иных требований, несовместимых с суверенными правами государств.

3. Контроль и инспекция за использованием государствами получаемой от Агентства помощи должны осуществляться с должным соблюдением суверенных прав этих государств. (За этой формулировкой скрывалось критическое отношение к гарантиям, т.е. контролю МАГАТЭ, которое советские представители настойчиво отстаивали в процессе разработки Устава и в течение первых лет деятельности Агентства. Однако каких-либо конкретных замечаний тогда высказано не было.)

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 в этом процессе таких стран, как КНР и ГДР, которые тогда были отстранены от участия в международных организациях.)

5. Постоянные члены СБ ООН должны быть включены в Совет управляющих Агентства в качестве постоянных членов.

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[12].

X сессия ГА ООН в единогласно принятой резолюции от 3 декабря 1955 г. высказала одобрение проводимых переговоров по выработке проекта Устава МАГАТЭ и намерения созвать совещание 12 государств, которое подготовило бы этот проект и

[12]Там же, с.143, 144.

представило его на рассмотрение международной конференции всех членов ООН и специализированных учреждений.

По предложению США было условленно, что в августе 1955 г. состоятся предварительные технические переговоры по рассмотрению гарантий (контроля) для создаваемого международного атомного агентства с участием, наряду с делегациями США и СССР, делегаций Великобритании, Франции, Канады и Чехословакии. Делегацию СССР возглавлял директор Физического института АН СССР акад. Д.В. Скобельцын, американскую — председатель Генерального консультативного комитета КАЭ США Исидор Раби, английскую — Джон Кокрофт, французскую — Франсис Перрен.

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. Акад. 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 шести стран Исидор Раби писал, что позиция советской делегации на совещании «отражала стремление [...] Советского правительства к определенно открытым и основанным на сотрудничестве 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 советская сторона 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, 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].

---

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

[14] *Международная Жизнь*, №10, 1956, с.144-148.

В своей практике заключения двусторонних соглашений СССР в течение довольно длительного времени 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 ОЯТ, чем в значительной степени обеспечивалось, что эти страны не смогут выделять для себя плутоний, накапливавшийся в поставляемом ядерном топливе.

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 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 указывалось:

«[...] 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 рамах Организации Объединенных Наций, а также на предоставлении Агентством докладов о своей деятельности Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее ООН [...].

При обсуждении вопроса о системе инспекций 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». (Здесь опять же заметно настороженное отношение к гарантиям, но более конкретно это проявилось при выработке гарантий уже после образования Агентства.)

Делегация должна была также исходить из того, что с научно-технической точки зрения заинтересованность СССР в международном органе определялась возможностью получать интересующую его 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[15].

Директивы давали возможность советской делегации на Вашингтонском совещании проявлять гибкость: «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»[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 были вопросы о составе Совета управляющих и взаимоподчиненности создаваемых 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 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 гарантирует постоянное членство ЯОГ в Совете.

При рассмотрении проблемы гарантий советская делегация, не возражая в принципе против установления необходимой системы инспекции и контроля, 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 гарантиях, предлагавшиеся США и Великобританией.

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 гарантий, рассмотрение которой вызвало на Нью-Йоркской конференции наиболее острую борьбу, США предлагали,

---

[15]АВП РФ, Ф.06, оп.15«а», п.24, д.33, л.52.
[16]АВП РФ, Ф.047, оп.2. п.79, д.18, лл.7-11, 38-41.

чтобы в Устав (ст. 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 гарантиям. МИД и Минсредмаш обратились 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 положений об инспектировании государств, получающих атомную помощь. Сохранялись бы лишь положения, предусматривающие обязательство государств 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.

В соответствии с директивами советской делегацией 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].

И действительно, против американской позиции по контролю на конференции выступили делегации Индии, Индонезии, Цейлона (Шри-Ланки), Египта, Ирана, Сирии, Афганистана, Филиппин, Ливана и ряда других стран. Особенно упорно против американских предложений по контролю выступала на конференции делегация Индии. Франция также возражала против жесткого контроля, считая его посягательством на национальный суверенитет. Французский представитель Бертран 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 будущие государства-члены от обращения к новому агентству за помощью»[18].

Под занавес конференции, 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

[17]Там же, Ф.047, оп.6, п.117, д.37, лл.69, 70.
[18]Goldschmidt Bertrand. The Origins of the International Atomic Agency. International Atomic Energy Agency: Personal Reflections. Vienna, IAEA, 1997, p.11.

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» (ст. III.A.5). На основе этого принципиального положения Устава в статье XII излагается порядок осуществления гарантий. МАГАТЭ явилось первой широкой международной организацией, располагающей функциями контроля и инспекции на территории ее государств-членов.

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 Великобританией многие сотни килограммов расщепляющихся материалов так и не были предоставлены членам Агентства, 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, но во всяком случае безвредным. 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 международные гарантии для контроля за обеспечением безъядерного статуса таких зон. В 1996 г. была достигнута принципиальная договоренность между Россией, США и МАГАТЭ о добровольной постановке под международный контроль расщепляющихся материалов, высвобождаемых в результате сокращения ядерных арсеналов.

США считали текст статьи о гарантиях минимальным, но приемлемым выходом, который был «предпочтительнее, чем ничего», и 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 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 особую активность проявляла советская делегация. В Уставе МАГАТЭ была зафиксирована особая форма взаимоотношений между двумя организациями. Не будучи специализированным учреждением ООН, Агентство имеет автономный статус в рамках «семьи ООН».

Внесенное еще на Вашингтонском совещании советское предложение включить в Устав формулировку о представлении Агентством докладов ГА и СБ ООН в окончательном виде было зафиксировано в статье III.B.4 следующим образом:

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 СБ было конкретизировано позднее в соглашении между МАГАТЭ и ООН, заключенном в 1957 г. Во многом благодаря усилиям Советского Союза 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 специально созданным СБ органом — Специальной комиссией ООН по Ираку и МАГАТЭ в деле разоружения ядерного потенциала Ирака после войны в Персидском заливе в 1991 г.

---

[19]Clausen Peter A., Op.cit., p.36-37.
[20]Док. МАГАТЭ INFCIRC/11.

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 гарантиями разоружения во всем мире и в согласии с любыми международными соглашениями, заключенными с соответствии с такой политикой» (ст. III.B.1).

Эта статья Устава в дальнейшей деятельности Агентства стала юридической основой для усилий Агентства по контролю за соблюдением ДНЯО, договоров о ЗСЯО и др.

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

Цели, функции, структура, членский состав и бюджет МАГАТЭ

Основные *цели* Агентства, как они определены статьей II Устава, состоят в содействии использованию атомной энергии в мирных целях и в обеспечении того, чтобы это не способствовало «какой-либо военной цели».

Функции МАГАТЭ заключаются, в соответствии со статьей III, в том, чтобы: во-первых, содействовать научно-исследовательской работе, развитию и применению атомной энергии в мирных целях; во-вторых, обеспечивать услуги, материалы, оборудование и технические средства; в-третьих, способствовать обмену научно-технической информацией; в-четвертых, поощрять обмен научными работниками; в-пятых, устанавливать гарантии; в-шестых, устанавливать нормы безопасности для охраны здоровья; и, в-седьмых, приобретать или создавать любые установки, заводы и оборудование.

Основными органами МАГАТЭ являются *Генеральная конференция*, состоящая из всех членов Агентства и собирающаяся на свои сессии один раз в год, *Совет управляющих*, состоящий из 35 членов[21] и проводящий ежегодно несколько сессий, и секретариат, возглавляемый *Генеральным директором*. Нынешним

[21]Сессия Генеральной конференции 1999 г. приняла решение об увеличении членского состава Совета до 43 членов, однако вступление в силу соответствующей поправки к Уставу, как ожидается, займет несколько лет. По состоянию на май 2001 г. поправка ратифицирована всего лишь 17 государствами, между тем как для вступления в силу требуется ратификация двумя третями членов Агентства.

Генеральным директором является Мохамед Эльбарадей (Египет), переизбранный в 2001 г. на еще один четырехлетний срок. Структура секретариата Агентства показана на рис. 1. В конце 2000 г. штат секретариата насчитывал 2 173 человека, из них 912 человек профессиональной категории. Примерно треть всех сотрудников работает в Департаменте гарантий.

Регулярный *бюджет* Агентства в 2000 г. составлял около 226 млн долл. Кроме того, МАГАТЭ располагало около 39 млн долл. внебюджетных средств, включая неиспользованный остаток с предыдущего года. Около трети финансовых средств расходуется на осуществление гарантий — свыше 80 млн долл. из регулярного бюджета и более 20 млн долл. из внебюджетных средств. Плановая цифра добровольного фонда трехлетней помощи и сотрудничества составляет 73 млн долл., однако она выполняется только на 80%.

Членами МАГАТЭ являются 133 государства.

Разработка системы гарантий по Уставу МАГАТЭ

Первой важной задачей Агентства стала разработка системы гарантий на основе статьи XII Устава. Эта работа началась в 1959 г. и завершилась в 1965 г.

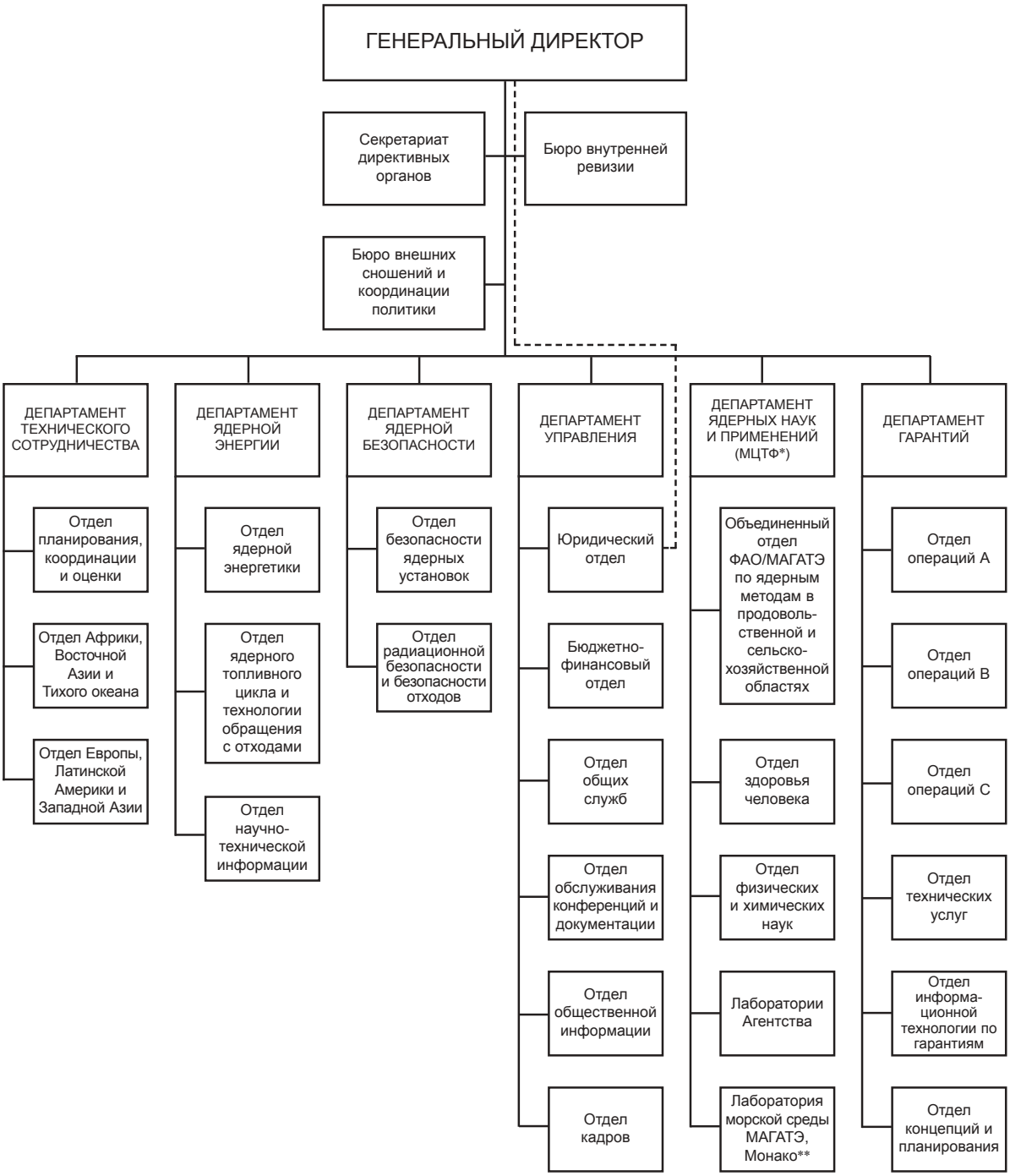
Секретариат к маю 1959 г. подготовил документы об общих принципах и о детальных процедурах гарантий. На сессии Совета управляющих в июне-июле того же года советский представитель заявил о своих возражениях, считая преждевременным и нецелесообразным на данной стадии учреждать систему контроля. Не приняв никаких решений по существу вопроса, 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, «рассчитывая — 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»[22].

Документ о гарантиях был в предварительной форме одобрен Советом в сентябре 1959 г. В нем определялись типы предприятий, к которым должны применяться гарантии, виды помощи, требующие гарантий, количества ЯМ, предоставление которых

[22]АВП РФ, Ф.047, оп.6, п.117, д.37, лл.74-75.

Рис. 1. Организационная структура МАГАТЭ



Примечание:
* Международный центр теоретической физики им. Абдуса Салама (МЦТФ им. Абдуса Салама), юридически именуемый «Международным центром теоретической физики», функционирует в качестве совместной программы ЮНЕСКО и МАГАТЭ. Руководство от имени обеих организаций осуществляет ЮНЕСКО. Участие МАГАТЭ в работе Центра обеспечивает Департамент ядерных наук и применений.
** При участии Программы ООН по окружающей среде и Международной океанологической комиссии.

получателю не вызывает необходимости в установлении гарантий, и т.д.

Об отрицательном отношении Советского Союза на этом этапе к выработке системы гарантий свидетельствовало, в частности, предложение Минсредмаша, 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». Однако министр иностранных дел А.А. Громыко высказал возражения, и такое далеко идущее заявление сделано не было[23].

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

Доклад комитета рассматривался Советом управляющих, и при постатейном обсуждении документа о гарантиях представителями СССР, Чехословакии и Болгарии был внесен ряд поправок, направленных «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 пяти воздержавшихся (СССР, Чехословакия, Болгария, Индия и Шри-Ланка) 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

[23]Там же, Ф.047, оп.5«а», п.108, д.2, лл.1-18. В Агентстве было сделано куда более мягкое, но все же критическое в отношении гарантий заявление, чем это предлагал Минсредмаш. Тогдашняя советская позиция по гарантиям, очевидно, отражала неоднозначное отношение советского руководства к проблеме ядерного нераспространения. С одной стороны, в Москве отдавали отчет в опасности распространения ЯМ и технологий, а с другой — в тот период активно помогали КНР в создании инфраструктуры для производства атомного оружия.

частности, в Японии, ФРГ и других странах. США вступили в добровольное соглашение с Агентством о постановке под контроль крупного энергетического реактора «Янки». 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.

Была создана рабочая группа, в которой Советский Союз поначалу занимал неконструктивную позицию, поддерживая обструкционистскую линию Индии. Тем не менее 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 управляющий от Франции Бертран Гольдшмидт, Емельянов заявил перед изумленной аудиторией, что «он всегда рассматривал применение гарантий в качестве наиболее важной задачи Агентства»[24].

В феврале 1964 г. Совет учредил рабочую группу под председательством Гуннара Рандерса для широкого пересмотра системы гарантий, и при конструктивном сотрудничестве со стороны Советского Союза в 1964-1965 гг. группой была разработана и в феврале 1965 г. в предварительном порядке принята Советом, а в сентябре того же года единодушно утверждена Генеральной конференцией новая система гарантий, применимая к реакторам любой мощности (INFCIRC/66). На состоявшемся после конференции заседании Совета документ по гарантиям был формально введен в действие.

Изменение подхода Советского Союза к гарантиям, как отмечал американский специалист по МАГАТЭ Лоуренс 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»[25]. Это было написано в 1987 г., но данный вывод с полным основанием 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 ОЯТ. Советский Союз поддержал проведение этой работы.

Следующим этапом было распространение системы гарантий на заводы по изготовлению ядерного топлива. В рабочей группе

[24]Goldschmidt Bertrand. Le Complexe Atomique. Paris, Fayard, 1980, p.404.
[25]Scheinman Lawrence. The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order. Wash. D.C., Resources for the Future, 1987, p.37.

МАГАТЭ, рассматривавшей этот вопрос в ноябре 1967 г., советская делегация решительно отстаивала необходимость строгого контроля, учитывая характер подвергаемых гарантиям объектов, и полностью поддержала 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 ЯМ, находящиеся на них. Руководитель делегации Г. Аркадьев заявил, что предложение ЮАР расходится с ранее принятым документом о гарантиях в отношении заводов по химпереработке. Советскую позицию поддержали США, Чехословакия и Аргентина, и предложение ЮАР было отклонено.

Эксперт от ФРГ Хефеле выступил с предложением, чтобы инспекции на заводах по изготовлению топлива осуществлялись только в «ключевых местах», т.е. 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 Великобритании выступили с возражениями, и предложение немецкого эксперта было отклонено. 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 о гарантиях.

Существовало немало предположений о том, что послужило причиной изменения Советским Союзом в 1963-1964 гг. своего скептически-критического отношения к гарантиям и его активного включения в работу по усовершенствованию и усилению системы гарантий Агентства. Так, управляющий от Франции Бертран Гольдшмидт высказывал предположение, что главной причиной была наступившая после Карибского кризиса 1962 г. разрядка в советско-американских отношениях, которая подтолкнула оба основных ЯОГ к заключению в 1963 г. Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космосе и под водой[26]. Лоуренс Шайнмэн тоже связывает сдвиги в советской позиции с заключением этого договора[27]. 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 «обжегся», помогая КНР создавать ядерное оружие, но в последний

[26]Goldshmidt Bertrand. Op. cit., p.176.
[27]Scheinman Lawrence. Op. cit., p.37.

момент — в 1959 г. — передумал из-за опасений, как бы это оружие не было использовано против «самого благодетеля»[28].

В действительности причины перемены в подходе к гарантиям руководства СССР состояли главным образом в том, что Москва в начале 1960-х гг. стала проявлять все большую озабоченность ускоренным развитием ядерной энергетической промышленности ФРГ. По данным Лондонского института стратегических исследований, атомные энергетические установки Западной Германии нарабатывали к 1966 г. плутоний в количествах, которые были бы достаточны для производства свыше 60 бомб мощностью 20 кт.

В начале 1964 г. МИД СССР запрашивал Минсредмаш (впоследствии — Минатом) об имеющихся у него данных относительно развития атомной энергетики в Западной Германии. В ответе приводились детальные сведения о количестве, мощности, типе, других характеристиках германских исследовательских и энергетических реакторов. Особое внимание было обращено на соглашение, заключенное фирмой «Сименс» с Комиссариатом по атомной энергии Франции о строительстве реакторов на природном уране с графитовым и тяжеловодным замедлителями[29].

Другим важным обстоятельством было то, что ядерная деятельность ФРГ и других западноевропейских стран находилась вне контроля МАГАТЭ и под гарантиями только Евратома, к которому у Советского Союза никакого доверия не было. В аналитическом материале «ФРГ и гарантии Евратома», подготовленном в МИД СССР в мае 1966 г., отмечалось, что для ФРГ значение Евратома 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 Евратоме создать необходимую научно-техническую и производственную базу для перехода к военному производству»[30].

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 все же полной гарантии возможного переключения ЯМ на военные цели это не давало.

---

[28]Однако в дальнейшем Дэвид 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». См.: Fischer David. History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years. Vienna, IAEA, 1997, pp.251, 252.

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

[30]Там же, Ф.047, оп.12, п.131, д.34, л.68.

Разумеется, 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.

Разработка системы гарантий по ДНЯО

После вступления в силу ДНЯО в 1970 г. возникла необходимость в создании новой системы гарантий. Если прежняя система гарантий (INFCIRC/66/Rev.2) применяется лишь в отношении *конкретного* материала и оборудования, то договором требуется обязательная постановка под гарантии *всей* ядерной деятельности в НЯОГ-участниках ДНЯО с тем, чтобы «не допустить переключения ядерной энергии с мирного применения на ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства».

Такая система гарантий была разработана в 1970-1971 гг. специальным комитетом Совета управляющих МАГАТЭ при тесном сотрудничестве СССР, США и Великобритании, которые добивались в комитете установления строгой системы вопреки противодействию ФРГ, Японии и некоторых других стран. Новая система, которую называют всеобъемлющей (comprehensive), была утверждена Советом в виде типового проекта соглашения о гарантиях между Агентством и государством-участником ДНЯО (INFCIRC/153).

По соглашению государство обязуется информировать Агентство о ЯМ, который оно импортирует или производит внутри страны, и сообщать обо всех местах нахождения такого ЯМ, а инспекторы МАГАТЭ проводят независимую проверку и дают оценку полноты и точности заявлений государства относительно ЯМ и мест его нахождения.

Основным способом обеспечения гарантий является учет ЯМ, для чего государство создает и ведет национальную систему учета и контроля. Меры Агентства по контролю доступа к ЯМ, например, использование печатей на контейнерах и дверях и наблюдение с помощью видеокамер и других устройств за ЯМ и/или за маршрутами, по которым проходит ЯМ, применяются для пополнения информации, полученной на основе практики учета ЯМ, а также подтверждения ее неизменности. Целью практики учета является установление количества ЯМ, присутствующего в ядерной установке, и изменений, которые могут иметь место.

Инспекторы МАГАТЭ, обладающие необходимыми привилегиями и иммунитетами, периодически посещают установку

с целью проверки инвентарного количества и его изменений и для определения правильности отчетов. Проверка включает измерения ЯМ на месте и отбор проб для последующего анализа в Агентстве.

Результаты проверки и выводы, сделанные инспекторами, Агентство направляет государству. Если данные свидетельствуют о том, что могло иметь место переключение ЯМ на запрещенные цели, Генеральный директор представляет доклад Совету управляющих. Если Совет приходит к выводу, что МАГАТЭ не в состоянии проверить факт отсутствия переключения ЯМ, он может представить доклад СБ ООН для принятия соответствующих мер по Уставу ООН. Совет управляющих представлял такие доклады по Ираку в 1991 г. и по КНДР в 1992 г. (см. главу 6).

По состоянию на 31 декабря 2000 г. из 187 государств-участников ДНЯО соглашения о гарантиях действовали со 129 государствами, а 53 не выполнили своих обязательств по заключению соглашений. Впрочем, почти все эти государства не имеют ядерной деятельности, подлежащей гарантиям[31].

Дополнительный протокол

В связи с выявлением в 1991 г. тайной деятельности Ирака, являющегося участником ДНЯО, по созданию ядерного оружия, Агентством были предприняты интенсивные усилия по укреплению отдельных элементов системы гарантий. В 1991-1993 гг. Совет управляющих подтвердил право на использование специальных инспекций (проводимых Агентством, если оно считает, что информация, предоставленная государством или полученная в результате обычных инспекций, является недостаточной); принял решения относительно заблаговременного предоставления информации о конструкции установок, находящихся в стадии строительства или модернизации, о более широкой схеме отчетности по импорту и экспорту ЯМ, а также по экспорту специального оборудования и неядерного материала.

В 1993 г. Советом управляющих была утверждена так называемая «Программа 93+2» по созданию более эффективной и более экономичной системы гарантий.

В ходе работы над этой программой было подтверждено, что в число мер, осуществляемых в рамках существующих юридических полномочий, входят получение от государств дополнительной информации об установках, на которых когда-либо находился или будет находиться ЯМ, подлежащий гарантиям; расширенное использование необъявленных инспекций; отбор проб окружающей среды в тех местах, к которым инспекторы имеют

[31] Док. МАГАТЭ GOV/2001/13.

доступ; использование усовершенствованной технологии для дистанционного контроля перемещений ЯМ.

В целях осуществления дальнейших мер по укреплению гарантий, для которых требуются новые юридические полномочия, Совет управляющих в мае 1997 г. одобрил типовой Дополнительный протокол (INFCIRC/540) в качестве стандарта для дополнительных протоколов к соглашениям о всеобъемлющих гарантиях по документу INFCIRC/153. Совет предложил также провести переговоры о заключении дополнительного протокола к соглашениям с ЯОГ и с другими государствами (по документу INFCIRC/66/Rev.2).

В число мер, предусматриваемых Протоколом, входят:

- получение информации и доступ инспекторов *ко всем аспектам ЯТЦ* государств, от урановых рудников до хранилищ урановых отходов, а также к любым другим местам нахождения, где имеется ЯМ, предназначенный для неядерного использования;
- получение информации об исследованиях и разработках, связанных с ЯТЦ, и механизмы их инспектирования;
- получение информации *о всех зданиях, находящихся на ядерной площадке, и доступ к ним инспекторов с краткосрочным уведомлением*;
- получение информации об изготовлении и экспорте чувствительных технологий, связанных с ядерной деятельностью, и механизмах инспекций в местах, связанных с изготовлением и импортом;
- *отбор проб окружающей среды* за пределами заявленных мест нахождения в тех случаях, когда МАГАТЭ считает это необходимым;
- административные мероприятия, улучшающие процесс назначения инспекторов, *выдачу многократных въездных виз (необходимых для необъявленных инспекций)* и доступ МАГАТЭ к современным средствам связи.

Процедуры присоединения к Дополнительному протоколу являются такими же, как и для соглашений о гарантиях. Совет управляющих одобрил протоколы с 57 государствами, включая все ЯОГ. Но только 19 соглашений уже введены в действие.

После принятия Дополнительного протокола Агентство продолжает работу над усовершенствованием системы гарантий. Следующим этапом является разработка *интегрированной системы гарантий*, которая направлена на ее оптимизацию с учетом новых мер, предусмотренных Протоколом и включающих применение на наиболее рациональной основе современных технических средств гарантий. В частности, если Агентство будет убеждено в отсутствии незаявленных установок по переработке ОЯТ, то принятые в настоящее время требования к контролю такого топлива могут быть существенно снижены. Подобная оптимизация может быть

проведена и в отношении других категорий ЯМ, не являющихся критическими с точки зрения ядерного нераспространения. Высвобождающиеся таким образом ресурсы могут быть направлены на контроль более чувствительных ЯМ и на применение международных гарантий в отношении все возрастающих количеств ЯМ, к которым будут применяться гарантии. К сожалению, работы над созданием интегрированной системы гарантий идет медленно и пока что не дает экономии средств.

Добровольная постановка под гарантии установок в ядерных государствах

В начале 1960-х гг. Соединенные Штаты, а затем Великобритания добровольно поставили под гарантии Агентства некоторое количество своих гражданских ядерных установок.

В тот период Советский Союз возражал против установления контроля МАГАТЭ над ядерными объектами на своей территории. В феврале 1964 г. председатель КАЭ США Гленн Сиборг обратился с письмом к одному из руководителей советского атомного ведомства А.М. Петросьянцу с предложением о совместных действиях двух стран по добровольной постановке под гарантии гражданских ядерных установок в целях «укрепления усилий Агентства по разработке удовлетворительных мер по гарантиям»[32].

Ответ советской стороны был отрицательным. Петросьянц писал Сиборгу: «Какой 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?»[33].

Во время визита в Москву Генерального директора МАГАТЭ Зигварда Эклунда (Швеция) в апреле 1964 г. в беседе с А.М. Петросьянцем он также зондировал возможность постановки под гарантии одного из советских реакторов, но получил аналогичный ответ[34]. В ноябре 1966 г. директор отдела в Департаменте гарантий Агентства Слободан Накиченович (Югославия) обратился к советскому представителю в Вене с предложением провести на Нововоронежской АЭС разработку практических методов и процедур применения гарантий в отношении водо-водяных реакторов. При этом «работа будет носить только научно-исследовательский характер и никоим образом не связывается с постановкой под гарантии установок, на

[32]АВП РФ, Ф.047, оп.10, п.116, д.42, лл.81, 82.
[33]Там же, лл.83, 84.
[34]Там же, д.43, лл.17, 18.

основе которых такие процедуры разрабатываются»[35]. Положительный ответ советской стороны был дан в июне 1967 г.[36]

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

Для содействия получению согласия на принятие гарантий в отношении всей ядерной деятельности НЯОГ, особенно индустриально развитых, в ходе переговоров по статье III ДНЯО возникла необходимость во встречных шагах со стороны ЯОГ. Некоторые НЯОГ (Индия, Бразилия, Швейцария, Швеция, Нигерия, Эфиопия) выступали с весьма радикальных позиций, предлагая, чтобы гарантии на «недискриминационной» основе применялись и в ЯОГ. Другие НЯОГ (ФРГ, Япония, Италия, Бельгия), не выдвигая столь далеко идущих требований, утверждали, что открывая свои реакторы и другие ядерные установки для инспекций международными контролерами, они тем самым оказываются в невыгодном, с точки зрения промышленной и коммерческой конкуренции, положении.

Гленн Сиборг отмечал: «Чаще всего в качестве конкурента назывался Советский Союз, но нам было ясно, что они на деле были более озабочены конкуренцией со стороны Соединенных Штатов, однако дипломатично умалчивали об этом. Мы пытались ответить на их жалобы тем, что инспекторы МАГАТЭ будут иметь инструкции не вмешиваться в эксплуатацию реакторов. Однако убедительно подать этот аргумент было трудно [...]. Как мне представляется, аргументы относительно коммерческих невыгод, возможно, были несколько надуманными и на деле предназначались для того, чтобы закамуфлировать сопротивление основным положениям ДНЯО. В некоторых промышленно развитых странах требование об отказе от ядерного оружия на неопределенное время было серьезной внутренней политической проблемой. Однако для любой из них признать это было не вполне респектабельно. Но, с другой стороны, было совершенно респектабельно утверждать, что предлагаемые положения о гарантиях угрожают поставить законное развитие их промышленности в невыгодное положение»[37].

Представитель США в Комитете 18-ти по разоружению Уильям Фостер предложил такой выход: США предоставят МАГАТЭ возможность применять гарантии ко всей американской мирной ядерной деятельности, но при условии, что, во-первых, такое

---

[35]Там же, Ф.047, оп.12, п.128, д.9, лл.124-129.
[36]Там же, Ф.047, оп.13, п.135, д.7, л.84.
[37]Seaborg Glenn. T. with Loeb Benjamin S. Stemming the Tide. Arms Control in the Johnson Years. Lexington (MA), Toronto, Lexington Books, 1986, p.297.

предложение будет сделано только после того, как станет ясно, что оно существенно облегчит принятие статьи III ДНЯО, и, во-вторых, оно будет реализовано только после вступления в силу этого договора, и, в-третьих, договор будет предусматривать обязательные гарантии в НЯОГ. Американское предложение было официально объявлено президентом Линдоном Джонсоном 2 декабря 1967 г. — в 25-ю годовщину пуска в Чикаго первого атомного реактора. 5 декабря аналогичное заявление сделал в Комитете 18-ти представитель Великобритании[38].

С советской стороны тогда каких-либо заявлений не делалось. Советский Союз довольно долго затягивал постановку под гарантии Агентства своих атомных установок на добровольной основе. Когда СССР дал такое согласие, то, в отличие от США и Великобритании, он согласился на принятие гарантий МАГАТЭ в отношении не всей своей гражданской ядерной деятельности, а только нескольких десятков ядерных установок, поскольку в СССР гражданский и военные секторы атомной отрасли исторически не были разделены и в ряде случаев, например, на гражданских научно-исследовательских реакторах, проводились закрытые военные исследования.

Соответствующие соглашения с МАГАТЭ о гарантиях вступили в силу: с Великобританией — в 1978 г., с Соединенными Штатами — в 1980 г. Соглашения о добровольной постановке под гарантии Агентства части мирной ядерной деятельности были заключены и вступили в силу: с Францией — в 1981 г., с Советским Союзом — в 1985 г. и с Китаем — в 1989 г.

Практически деятельность Агентства по применению гарантий в ЯОГ ограничивается небольшим количеством ядерных установок ввиду скромных финансовых возможностей МАГАТЭ. Тем не менее добровольные действия ЯОГ способствовали отклонению доводов некоторых НЯОГ, что ДНЯО носит дискриминационный характер.

В последние годы Россия и США предпринимают шаги по добровольной постановке под контроль МАГАТЭ расщепляющихся материалов оружейного происхождения, высвобождаемых из ядерных оружейных программ, разрабатывает совместно с МАГАТЭ соответствующие типовые соглашения (так называемая Трехсторонняя инициатива).

Общий объем деятельности МАГАТЭ по гарантиям и отчетность об этой деятельности

По состоянию на конец 2000 г. действовали соглашения о гарантиях со 140 государствами[39]. Всего под контролем Агентства

[38]Док. ENDC/PV.353.
[39]Кроме того, действует соглашение о гарантиях с Тайванем (Китай).

по всем соглашениям о гарантиях, включая установки в ЯОГ, в конце 2000 г. находилось свыше 900 установок и 111 554 «значимых количеств» материалов в различном виде: выделенный плутоний, ВОУ и НОУ, ОЯТ и т.п.[40]

Совет управляющих ежегодно рассматривает доклад секретариата Агентства об осуществлении гарантий (Safeguards Implementation Report — SIR). Обычно доклад содержит заявление, что секретариат, проведя оценку всей информации, полученной в результате осуществления соглашений о гарантиях, и всей другой имеющейся у Агентства информации, не обнаружил какого-либо свидетельства переключения ЯМ, поставленного под гарантии, или использования не по назначению установок, оборудования или неядерного материала, поставленных под гарантии. На этой основе делается вывод о том, что ЯМ и другие предметы, которые были поставлены под гарантии, по-прежнему использовались в мирной ядерной деятельности или же были соответствующим образом учтены. В докладе за 2000 г. содержится заключение, что в отношении семи государств, заключивших Дополнительный протокол, секретариат не обнаружил также свидетельств присутствия *незаявленных* ЯМ или *незаявленной* деятельности в этих государствах.

Вместе с тем, секретариат Агентства доложил, что не имеет возможности проверить точность и полноту представленного КНДР отчета о ЯМ и сделать вывод об отсутствии переключения ЯМ в этом государстве. Однако Агентство могло проконтролировать «остановку» имеющихся в КНДР реакторов с графитовым замедлителем и связанных с ними установок в соответствии с просьбой СБ ООН и как это предусмотрено в Рамочном соглашении между США и КНДР от октября 1994 г. Секретариат также не имел возможности с декабря 1998 г. осуществлять свою деятельность в Ираке в соответствии с мандатом СБ. В то же время Агентство могло провести в Ираке проверку фактически наличного количества ЯМ, находящегося под гарантиями, и проверить присутствие соответствующего ЯМ[41]. Доклад секретариата был принят к сведению Советом управляющих Агентства.

Разработка инновационных проектов реакторов, устойчивых с точки зрения нераспространения

В ряде государств (Россия, Франция, Южная Африкя, США, Япония и др.) разрабатываются проекты энергетических реакторов,

[40] Под «значимыми количествами» («significant quantities») понимаются материалы прямого назначения: 8 кг по плутонию, 8 кг по урану-233 и 25 кг по урану-235 с обогащением 20% и более.

[41] Док. GOV/2001/21, с.7-8. Подробнее о ситуации вокруг КНДР и Ирака см. в главе 7.

устойчивых с точки зрения нераспространения, обладающих улучшенными свойствами обеспечения безопасности и экономически конкурентоспособных. Выступление президента В.В. Путина на Саммите тысячелетия в сентябре 2000 г. в Нью-Йорке дало новый импульс этой важной деятельности. В пользу рассмотрения под эгидой МАГАТЭ подобного рода ядерных технологий высказалась Генеральная конференция Агентства в сентябре 2000 г., приняв соответствующую резолюцию[42]. В этой связи в Агентстве создан новый проект — внебюджетный Международный проект по инновационным ядерным реакторам и топливным циклам (ИНПРО), в котором российские специалисты принимают активное участие.

Региональные организации

Наряду с универсальной организацией в области атомной энергии и ядерного нераспространения — МАГАТЭ и такими международными механизмами, как ГЯП и Комитет Цангера, существуют и региональные организации в этой сфере.

Евратом (Европейское сообщество по атомной энергии) — наиболее крупная региональная организация. Она была создана по Римскому договору 1957 г., который вступил в силу 1 января 1958 г. Первоначальными членами были шесть государств — Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция и ФРГ. Сейчас в Евратом входят 15 государств-членов Европейского Союза (ЕС) — в дополнение к перечисленным выше: Австрия, Великобритания, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Португалия, Финляндия и Швеция.

В задачу Евратома входят содействие созданию и развитию ядерной промышленности, совместное проведение исследовательских работ, обмен научно-технической информацией, создание общего рынка оборудования и сырья. При этом должно обеспечиваться, что сырье, исходные и специальные расщепляющиеся материалы «не будут переключаться на иные цели, чем те, для которых они предназначены».

Основными органами Евратома являются: Европейский парламент, Совет министров, Комиссия европейских сообществ, Генеральный директорат по энергии, Директорат по гарантиям, осуществляющий гарантии в странах Евратома и имеющий свой инспекционный аппарат. Существуют также Агентство Евратома по снабжению, в задачу которого входит обеспечение сырьем и ядерным топливом, а также совместные научно-исследовательские центры в Испре (Италия), Карлсруэ (Германия), Гееле (Бельгия) и

[42]Док. GC(44)RES/21.

Петтене (Нидерланды). В Испре находится постоянный секретариат Европейской ассоциации по исследованию гарантий и их развитию.

При разработке ДНЯО в 1966-1968 гг. страны Евратома, поддерживаемые Соединенными Штатами, настаивали на том, чтобы в этих странах применялись гарантии Евратома, а не МАГАТЭ. Это на многие месяцы затянуло достижение согласия по статье III о контроле, поскольку Советский Союз и многие другие государства справедливо требовали применения единых международных гарантий Агентства во всех без исключения НЯОГ-участниках ДНЯО. В конечном счете было решено, что Евратом заключит с МАГАТЭ многостороннее соглашение о гарантиях Агентства в странах Евратома (см. главу 4).

На практике инспекторы Евратома осуществляют инспекционную деятельность под наблюдением инспекторов МАГАТЭ или совместно с ними, однако совместная деятельность приводила к значительному дублированию и излишним расходам. В связи с этим в 1992 г. был принят «новый подход к партнерству» между МАГАТЭ и Евратомом, основанный на принципе «одна задача, один человек», что привело к существенному снижению объема инспекционной деятельности Агентства в странах Евратома без ослабления эффективности независимого контроля со стороны МАГАТЭ за ядерной деятельностью Евратома. Предполагается дальнейшее расширение сотрудничества между МАГАТЭ и Евратомом в целях повышения эффективности и экономичности гарантий.

Из других международных организаций по атомной энергии регионального масштаба следует отметить *Агентство по ядерной энергии* (АЯЭ), которое является полуавтономным органом Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). Агентство было создано в 1958 г. и тогда называлось Европейским агентством по атомной энергии, однако в 1972 г. было переименовано в АЯЭ в связи с вхождением в него США, Канады и некоторых других неевропейских государств. В цели Агентства входит содействие сотрудничеству в развитии ядерной энергетики и в области безопасности и регулирования ядерной энергии, и тем самым оно играет определенную роль в плане поддержки ядерного нераспространения.

К региональным организациям в области ядерного нераспространения относятся также органы, учрежденные по договорам о создании ЗСЯО (см. главу 6).

ЛИТЕРАТУРА

Архангельский И.А., Ермаков С.В., Толченков Д.Л., Хлебников Н.Н. Система международного контроля за мирным использованием атомной энергии. М., Энергоатомиздат, 1986.

Бабаев Н.С., Адамов Е.О., Рыжов М.Н., Соболев И.А. МАГАТЭ. М., Грин Лон, 1997.

Документы МАГАТЭ INFCIRC/66/Rev.2, INFCIRC/153, INFCIRC/540.

Тимербаев Р.М. Россия и ядерное нераспространение. 1945-1968. М., Наука, 1999.

Устав Международного агентства по атомной энергии. Вена, Международное агентство по атомной энергии, 1990.

Fischer David. History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years. Vienna, IAEA, 1997.

Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes. 1996-1997 Edition. Monterey (CA), Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, 1997.

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