

Февраль 2022 г.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ ГАРАНТИЙ: ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Г.В. Берденников, Томас Кантримен,
В.П. Кучинов и Томас Шеа

Опубликовано в рамках проекта

«Будущее гарантий МАГАТЭ: восстановление «духа Вены» через российско-американский экспертный диалог»

Введение

Система гарантий, осуществляемых Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ), является основным международным проверочным механизмом Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)¹. Система работает в рамках полномочий, оговоренных в Уставе МАГАТЭ² и ДНЯО. Следует отметить, что система гарантий МАГАТЭ также служит инструментом проверки в так называемых соглашениях о гарантиях в отношении конкретных предметов, заключенных в связи с конкретными проектами в странах, не являющихся участниками ДНЯО. Однако количество таких соглашений и объем деятельности, который они требуют от МАГАТЭ, значительно ниже по сравнению с гарантиями в рамках ДНЯО.

Для действенного и эффективного выполнения своей миссии МАГАТЭ должно сохранять свой авторитет, компетентность и доверие к своей деятельности перед лицом как внешних вызовов (бюджетное и политическое давление), так и внутренних (недостатки управленческого плана в осуществлении этой миссии).

В данной статье обсуждается, каким образом само Агентство, его государства-участники и международное сообщество могут обеспечить устойчивость системы гарантий МАГАТЭ.

Эволюция системы гарантий МАГАТЭ

Начиная с 1961 г., когда Совет управляющих МАГАТЭ утвердил систему гарантий, она постоянно эволюционировала в ответ на внешние и внутренние вызовы. Первым внешним вызовом стало вступление в силу ДНЯО в 1970 г. Договор принес с собой серьезные изменения по сравнению с предыдущей системой гарантий в отношении конкретных предметов,

которые применялись только к перечисленным в соответствующих соглашениях ядерным материалам, установкам и предметам, признавая при этом законное право государства обладать другими ядерными материалами за рамками системы гарантий. Со вступлением в силу ДНЯО начали применяться полномасштабные гарантии, действие которых распространялось на весь мирный ядерный материал и деятельность в государстве, подписавшем соглашение о гарантиях МАГАТЭ в связи с ДНЯО. Эти изменения не оказали особого влияния на базовые подходы к осуществлению гарантий, и период перехода к полномасштабным – или всеобъемлющим – гарантиям прошел довольно успешно.

Второй серьезный вызов возник в 1991 г., когда после первой иракской войны было обнаружено, что в Ираке существовала тайная программа по созданию ядерного оружия. Ирак был участником ДНЯО, а также подписал и ввел в действие Соглашение о всеобъемлющих гарантиях с МАГАТЭ. Однако в ходе

¹ Гарантии МАГАТЭ также применяются и для решения других задач. В случае применения гарантий в ограниченном масштабе такие гарантии обеспечивают уверенность в том, что конкретно оговоренные ядерные материалы, другие материалы, оборудование или установки не применяются в каких-либо военных целях. Гарантии МАГАТЭ также применяются в государствах-участниках ДНЯО, обладающих ядерным оружием, на добровольной основе. Одной из целей такого применения является приобретение Агентством опыта осуществления гарантий в Государствах, где вопрос распространения не стоит.

² См.: <https://www.iaea.org/about/overview/statute>.

Для действенного и эффективного выполнения своей миссии МАГАТЭ должно сохранять свой авторитет, компетентность и доверие к своей деятельности перед лицом как внешних вызовов, так и внутренних.

осуществления гарантий МАГАТЭ в довоенный период не было обнаружено никаких незадекларированных ядерных материалов или деятельности, поскольку в то время у Агентства не было процедур для обнаружения тайных ядерных программ, не имеющих никаких очевидных связей с задекларированными установками. В связи с этим вызовом была признана необходимость укрепления системы гарантий МАГАТЭ с целью обеспечения возможности обнаружения незадекларированных ядерных материалов и деятельности в государствах с соглашениями о всеобъемлющих гарантиях. В 1992 г. на рассмотрение Совета управляющих МАГАТЭ было внесено несколько предложений, результатом которых стала реализация Программы 93+2 в 1992 г. и утверждение Советом управляющих Типового дополнительного протокола (ДП) в 1997 г.³. ДП позволяет МАГАТЭ получить значительно более полную картину текущей и запланированной ядерной деятельности государства, а также его запасов ядерных материалов, ядерного производства и торговли. ДП повышает способность МАГАТЭ предоставлять надежные заверения в отсутствии у государств незадекларированных ядерных материалов и деятельности.

В отличие от перехода к всеобъемлющим гарантиям в 1970-х гг., внедрение ДП потребовало от МАГАТЭ внесения существенных изменений в практику осуществления гарантий и интеграции существующих процедур на основе Соглашения о всеобъемлющих гарантиях (СВГ) с процедурами, прописанными в ДП. Результатом этой работы стала новая концепция осуществления гарантий МАГАТЭ, обозначенная

как Концепция осуществления гарантий на уровне государства (ГУГ). Применение этой концепции на практике началось в 2004 г.

В 2012 г. несколько государств-членов МАГАТЭ заявили, что, на их взгляд, в работе Агентства существуют управленческие недостатки, в том числе во взаимодействии с государствами-членами и прозрачности всего процесса. Их беспокоило то, что концепция ГУГ была недостаточно четко описана и что Секретариат МАГАТЭ не заручился официальным одобрением этой концепции со стороны Совета управляющих, прежде чем приступить к ее применению на практике. Кроме того, у некоторых государств существовала обеспокоенность, что практическое применение ГУГ потенциально может привести к формулированию субъективных и политически мотивированных заключений об осуществлении гарантий, что может поставить под угрозу стабильность осуществления гарантий МАГАТЭ. К счастью, были предприняты шаги для исправления ситуации и поднятые государствами вопросы были рассмотрены Советом управляющих и Генеральной конференцией МАГАТЭ в течение двухлетнего периода. В принятой в 2014 г. резолюции Генеральной конференции содержится требование о том, чтобы применение ГУГ происходило в строгом соответствии с существующими соглашениями о гарантиях, а разработка и применение Подходов на уровне государства (ПУГ) должны осуществляться по результатам консультаций с соответствующими государствами.

³ См.: INFCIRC/540 (исправленный): Типовой дополнительный протокол к соглашению(ям) между государством(ами) и Международным агентством по атомной энергии о применении гарантий. www.iaea.org/sites/default/files/infirc540c.pdf.

Обеспечение устойчивости гарантий

Вышеуказанные вызовы и реакция на них со стороны МАГАТЭ продемонстрировали важность устойчивого функционирования системы гарантий МАГАТЭ в тесном сотрудничестве между Секретариатом и Советом управляющих Агентства, с должным уровнем прозрачности, требуемым для сохранения доверия к МАГАТЭ и уверенности в объективном осуществлении гарантий. Любой доклад Генерального директора Агентства перед Советом управляющих неизбежно подвергнется критике со стороны отдельных государств, которые сочтут его либо слишком жестким, либо слишком сдержанным. Поиск устойчивого баланса потребует значительных временных затрат со стороны Генерального директора и его заместителя по вопросам гарантий, чтобы всесторонне информировать ключевых членов Совета управляющих о своей работе и предоставлять Совету исчерпывающие пояснения всех сформулированных заключений.

При этом со стороны государств-членов МАГАТЭ крайне важно обеспечить понимание того, что осуществление гарантий – это не враждебный процесс, основанный на антагонизме. Агентство и государства-члены должны работать над созданием атмосферы сотрудничества, признавая общую заинтересованность всех сторон в обеспечении эффективного и устойчивого функционирования системы гарантий.

Государства-члены МАГАТЭ могут внести свой вклад в обеспечение устойчивости этой системы перечисленными ниже способами.

- Сохранение существующего международного консенсуса в отношении того, что любое дальнейшее распространение ядерного оружия станет угрозой для мира на нашей планете, создаст стимул к приобретению ядерного оружия для новых государств, столкнувшихся с угрозами для своей национальной безопасности, а также затормозит постепенное продвижение к полному уничтожению ядерного оружия, оговоренному в Статье VI ДНЯО.

- Сохранение международного консенсуса относительно того, что МАГАТЭ заслуживает доверия со стороны международного сообщества на основании периодического анализа эффективности его работы и ожидания, что Агентство и в дальнейшем будет справляться с существующими и новыми вызовами.
- Оказание политической поддержки Агентству в его работе по осуществлению гарантий, создание условий для обеспечения приверженности всех государств выполнению своих обязательств, а также оказание политического давления для корректировки действий со стороны государств, потенциально способных привести к распространению.
- Работа со всеми государствами, которые имеют соглашение о всеобъемлющих гарантиях без ДП, с целью убедить их незамедлительно подписать ДП, и оказание таким государствам необходимой помощи в достижении этой цели.

Признавая существование внешних и внутренних вызовов для стабильной, действенной и эффективной работы системы гарантий МАГАТЭ, важно при этом следовать принципам, сформулированным в совместной статье, опубликованной российскими, американскими и австралийскими экспертами в 2020 г.⁴

Сопутствующие вопросы

К другим вопросам, влияющим на стабильность осуществления гарантий МАГАТЭ, относится работа и эффективность государственных и региональных систем учета и контроля ядерных материалов; ограничения доступа к местам, материалам, записям и другой необходимой документации, с которыми сталкиваются инспекторы МАГАТЭ в определенных государствах; и некоторые сложности в отношении растаможивания оборудования, используемого Агентством для осуществления гарантий. Эти вопросы зачастую являются сложными, и, хотя для их решения может быть недостаточно усилий одного лишь Секретариата МАГАТЭ, тем не менее, обычно они могут быть решены в рамках взаимодействия между МАГАТЭ и соответствующими государствами.

⁴ Г.В. Берденников, Томас Кантримен, Джон Карлсон, А.В. Хлопков. Принципы и рекомендации по применению системы гарантий МАГАТЭ. Центр энергетики и безопасности, Инициатива по сокращению ядерной угрозы, 2020. http://ceness-russia.org/data/doc/The_Future_of_IAEA_Safeguards_Russian_final.pdf.

Внутренние вопросы, связанные с Секретариатом МАГАТЭ – такие как технические возможности и эффективность работы персонала – также оказывают влияние на стабильное осуществление гарантий. Некоторые из этих вопросов при необходимости могут быть решены управляющим персоналом Агентства, тогда как решение других проблем может зависеть от будущего технического прогресса и оптимизации практик, применяемых государствами и операторами установок.

Возможности для российско-американского сотрудничества в обеспечении устойчивости системы гарантий МАГАТЭ

Россия и США являются государствами-депозитариями ДНЯО, постоянными членами Совета Безопасности ООН и членами Совета управляющих МАГАТЭ. На фоне интенсивного соперничества и «суррогатных войн», США и Россия (а в прошлом – СССР) избегали прямых конфликтов, сотрудничая при этом по вопросам нераспространения – например, добившись бессрочного продления срока действия ДНЯО в 1995 г. Этот опыт дает России и США уникальный фундамент для будущего двустороннего сотрудничества с целью обеспечения устойчивого, действенного и эффективного осуществления гарантий.

Авторы статьи считают, что руководству США и России следует рассмотреть возможность дальнейших консультаций и (там, где это возможно) более тесного двустороннего сотрудничества для укрепления устойчивости международного режима ядерного нераспространения в целом и, в частности, системы гарантий МАГАТЭ. Такое сотрудничество, для которого не обязательно подписывать официальное двустороннее соглашение, целиком соответствует заявленному на Женевском саммите в июне 2021 г. намерению двух президентов более тесно сотрудничать по вопросам, представляющим взаимный интерес.

В рамках такого взаимодействия между Россией и США каждому из правительств предлагается назначить своего Постоянного представителя при МАГАТЭ в качестве основного контактного лица⁵, уполномоченного проводить встречи с



© P. Pavlicek/IAEA

Инспекторы МАГАТЭ проводят измерения на ядерной установке.

представителем противоположной стороны, когда такая встреча будет сочтена необходимой одной из сторон, для рассмотрения, в частности, вопросов, перечисленных ниже.

1. Текущие вопросы, включая те, которые были или могут быть вынесены на рассмотрение Совета управляющих, Генеральной конференции МАГАТЭ, Обзорных конференций ДНЯО и обзорных мероприятий других договоров и соглашений, в которых играют роль гарантии МАГАТЭ или которые могут затронуть систему гарантий МАГАТЭ.
2. Вопросы осуществления гарантий, затрагивающие общие и конкретные решения, связанные с персоналом и финансами.
3. Технические вопросы осуществления гарантий, которые влияют на способность МАГАТЭ (а) обнаруживать любое переключение заявленного ядерного материала на заявленных ядерных установках или в местах нахождения вне установок, где обычно используется ядерный материал (МВУ); (б) обнаруживать любое незаявленное производство или обработку ядерного материала на заявленных установках или в МВУ; и (в) обнаруживать любой незаявленный ядерный материал или деятельность в государстве в целом.

⁵ Предлагаемые функции не предназначены для рассмотрения двусторонних отношений на более высоких уровнях или, например, уровне Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

Подходы к укреплению двустороннего диалога и взаимодействия

- В решении определенных вопросов может оказаться полезным диалог, результатом которого теоретически может оказаться содействие некоторой корректировке взглядов – или, по крайней мере, большая готовность каждой из сторон воспринимать противоположные взгляды. В других вопросах – особенно технических вопросах осуществления гарантий – могут быть возможности для формирования совместной позиции, например путем консультаций с участием национальных экспертов России и США, либо посредством совместных проектов, которые могут быть согласованы с участием национальных лабораторий и/или научных и коммерческих промышленных ресурсов, а также посредством совместных упражнений, направленных на обоснование технических подходов для согласования общих выводов.
- По каждому вопросу США и России следует совместно решить, требуется ли взаимодействие с МАГАТЭ, и если да, то когда и каким образом.

Если Россия или США поделятся с МАГАТЭ чувствительной информацией о ядерной деятельности третьей стороны, они никоим образом не должны требовать от Агентства подтверждения этой информации или немедленно формировать свое мнение о том, какие выводы Агентство сформулировало или может сформулировать.

- Все решения относительно публикации информации о любых аспектах этих совместных усилий должны быть согласованы обеими сторонами.
- Решения о том, какие обстоятельства требуют совместных консультаций в рамках предложенного механизма, будут приниматься Постоянными представителями.

Если правительства Российской Федерации и США согласятся изучить данное предложение, им нужно будет выработать конкретные шаги по его реализации. Консультативный механизм должен предвидеть возможность возникновения разногласий и быть выстроен так, чтобы такие разногласия не привели к его развалу.



**Центр энергетики
и безопасности**
www.ceness-russia.org

Инициатива по сокращению ядерной угрозы
1776 Ай Стрит NW, Офис 600
Вашингтон, Округ Колумбия, США, 20006

www.nti.org

 @NTI_WMD  nti_wmd  [Facebook.com/nti.org](https://www.facebook.com/nti.org)

Центр энергетики и безопасности
Мосфильмовская ул., д.42, стр. 1
Москва, 119285, Россия
www.ceness-russia.org