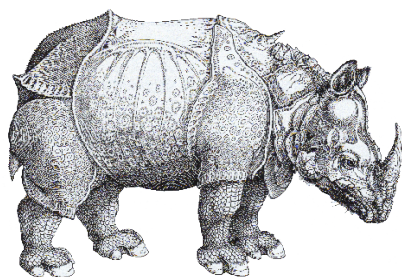


Non multa, sed multum



ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ

№8 (34) | 2022

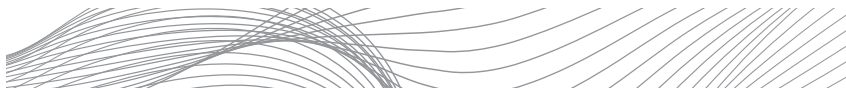
НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ

Савва Никулин

СИСТЕМА ГАРАНТИЙ МАГАТЭ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ И ОЦЕНКА РИСКОВ ЕЕ ПОЛИТИЗАЦИИ



МОСКВА, 2022



Главный редактор: В.А. Орлов

Редакторы: Е.Г. Чобанян, С.Д. Семенов

Рецензент: В.П. Кучинов

Никулин Савва Дмитриевич. Система гарантий МАГАТЭ на современном этапе и оценка рисков ее политизации / Ред. Е.Г. Чобанян. М.: ПИР-Пресс, 2022. – 38 с. – (Индекс Безопасности – Научные записки).

ISBN 978-5-6047811-2-8

Система гарантий МАГАТЭ с каждым годом играет все большую роль как в обеспечении международной безопасности, так и в развитии мирной ядерной энергетики в мире. Целью данной научной записки является анализ эволюции системы гарантий МАГАТЭ, ее целей и принципов применительно к Концепции на уровне государства, определение феномена политизации гарантий МАГАТЭ и комплексный анализ существующих прецедентов данного процесса.

Данная научная записка и другие материалы научной серии размещены на сайте:
<http://pircenter.org/articles>

Данная записка выпущена в рамках Евстафьевской серии (см. стр. 38).

ISBN 978-5-6047811-2-8



9 785604 781128

© ПИР-Пресс, 2022

АВТОР

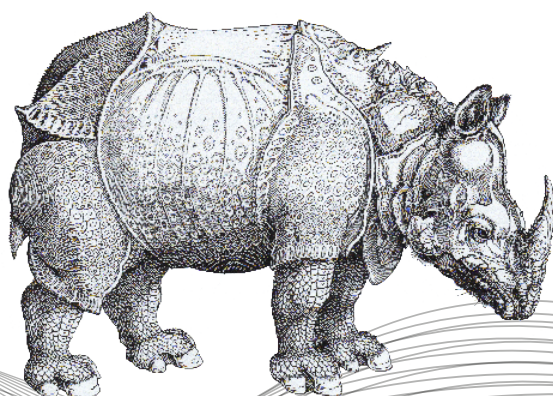
НИКУЛИН Савва Дмитриевич

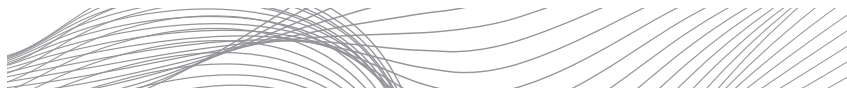
Студент магистерской программы двойного диплома Глобальная безопасность, ядерная политика и нераспространение оружия массового уничтожения (МГИМО МИД России, Миддлберийский институт международных исследований в Монтерее, ПИР-Центр). В 2021 году окончил Международный институт энергетической политики и дипломатии (МИЭП) МГИМО МИД России по направлению «Международные отношения и энергетическая дипломатия». В 2021-2022 году проходил научную стажировку в ПИР-Центре по программе «Россия и ядерное нераспространение» и Информационной программе. В августе-октябре 2020 г. стажировался в Центре евро-атлантической безопасности Института международных исследований (ИМИ) МГИМО МИД России. В 2019-2020 г. обучался на совместной образовательной программе «Российско-германские отношения: политика и экономика (RDWP)» МГИМО МИД России и Свободного Университета Берлина (ФРГ). Участник ряда научных конференций и конкурсов, автор аналитических и научно-исследовательских работ, посвященных вопросам энергетической безопасности, нераспространения ОМУ и контроля над вооружениями. Владеет русским, немецким и английским языками.



Сфера научных интересов: нераспространение ОМУ, энергетическая политика и энергетическая безопасность, проблематика глобального и регионального развития мирной ядерной энергетики, система гарантий МАГАТЭ, перспективные типы ядерных энергетических установок.

Эл.почта: nikulin.savva@gmail.com



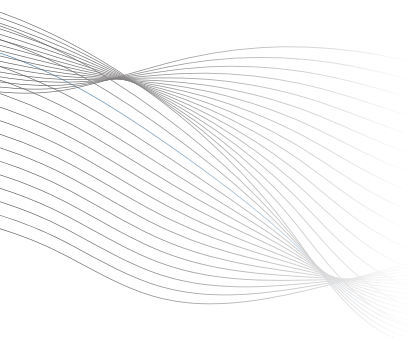


Оглавление

Главное	5
Введение	6
Истоки гарантий	7
Эволюция гарантий МАГАТЭ после вступления в силу ДНЯО ..	8
Интегрированные гарантии	9
Концепция на уровне государства	10
Ключевые принципы гарантий МАГАТЭ	15
Понятие политизации гарантий МАГАТЭ	19
КУГ и политизация гарантий	20
Политизация случаев «несоблюдения требований»	24
Заключение	35

Главное

- В настоящее время завершается переход от концепции гарантий на уровне установки на концепцию гарантий на уровне государства (КУГ). Суть изменений состоит в том, чтобы оптимизировать механизм применения гарантий с учётом специфики каждого государства.
- Важнейшей частью деятельности МАГАТЭ в этот период должна стать работа по конкретизации сущностных положений КУГ и принятию мер, предотвращающих использование организации в качестве политического инструмента какими-либо сторонами.
- Необходима конкретизация т.н. страновых факторов и предлагаемая российской стороной политика транспарентности в области получаемой Агентством информации, на основании которой разрабатываются индивидуальные подходы на уровне государства.
- Феномен политизации гарантий МАГАТЭ легко проследить, сравнив реакцию Агентства на случаи нарушения гарантий в Иране и Египте, Республике Корея и Японии, когда практически при очень схожих вводных в одном случае реакция Агентства была весьма резкой и жесткой, а в других МАГАТЭ заняло крайне лояльную позицию, практически беря на веру крайне спорные утверждения правительств государств.
- Отсутствие четко прописанной процедуры признания государства несоблюдающим свои гарантийные обязательства и регламентации дальнейших шагов в зависимости от «тяжести» ситуации приводит к тому, что Агентство имеет практически неограниченное право использования каких угодно формулировок при вынесении резолюций в отношении того или иного государства, что может влечь за собой неприятные последствия.



СИСТЕМА ГАРАНТИЙ МАГАТЭ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ И ОЦЕНКА РИСКОВ ЕЕ ПОЛИТИЗАЦИИ¹

Савва Никулин

ВВЕДЕНИЕ

В 2020 году соглашения о гарантиях были заключены с 183 государствами, из которых 131 страна имела находящиеся в силе как Соглашения о всеобъемлющих гарантиях (СВГ), так и Дополнительные протоколы (ДП). По отношению к 69 из этих государств Агентство сделало заключение об отсутствии переключения всего ядерного материала (т.н. расширенные заключения), а в оставшихся 62, по оценкам МАГАТЭ, весь заявленный ядерный материал используется исключительно в мирных целях².

В настоящее время завершается переход от концепции гарантий на уровне установки на концепцию гарантий на уровне государства (КУГ). Новый подход был предложен ещё в 2004 г. и с тех пор претерпел весомые изменения ввиду критики со стороны ряда государств, в том числе и России. По утверждению российских дипломатов, применение КУГ несет в себе потенциальные риски политизации, в результате которой МАГАТЭ может стать орудием давления на неудобные государства.

В то же время концепция применения гарантий на уровне государства является не новой системой гарантий, а именно новым подходом к их осуществлению. Сама система гарантий осталась неизменной. Суть изменений состоит в том, чтобы оптимизировать механизм применения гарантий с учётом специфики каждого государства. Это напрямую связано с расширением охвата системы гарантий в связи с введением Дополнительного протокола, большим акцентом на проверку также и «полноты» заявлений государств, т.е. обнаружении незаявленных ядерных материалов и деятельности.

В этом контексте крайне важное место занимает понятие признания государства «несоблюдающим свои гарантийные обязательства» (англ. *Case of non-compliance*). Достаточно размытые рамки процедуры такого признания предоставляют возможность для политического влияния на решения Агентства и оказания давления на те или иные государства. В этом аспекте крайне показательным следует назвать сравнительный анализ

¹ Автор выражает благодарность Чрезвычайному и Полномочному Послу Григорию Берденникову, генеральному директору АО «МЦОУ» Глебу Ефремову, доценту СПбГУ Анастасии Малыгине, членам Экспертного совета ПИР-Центра Владимиру Кучинову и Алексею Убееву, а также директору и основателю ПИР-Центра Владимиру Орлову за советы и ценные замечания при работе над данной запиской.

² IAEA Safeguards Implementation Report 2019, P.1. URL: <https://www.iaea.org/opic/annual-report-2019>

ситуаций вокруг Египта, Японии и Республики Корея по отношению к иранскому кейсу.

ИСТОКИ ГАРАНТИЙ

Впервые понятие гарантий было упомянуто в Согласованной декларации по ядерной энергии, подписанной в Вашингтоне в ноябре 1945 года Президентом США Г. Трумэном, и премьер-министрами Канады и Великобритании, В. Маккензи-Кингом и К. Этли. Лидеры трёх государств выступили за создание Комиссии по атомной энергии, которая, среди прочего, могла бы вырабатывать предложения по «эффективным гарантиям в виде инспекций и иных средств для защиты государств, придерживающихся (гарантий – прим.авт.), от угроз, связанных с нарушениями и уклонениями (от обязательств по «предотвращению использования атомной энергии в военных целях»)^{3,4}. Эти идеи, даже с поправкой на политическую ангажированность руководства США после существенной эволюции легли в основу современной системы гарантий МАГАТЭ. В нынешнем виде система гарантий Агентства начала формироваться с момента принятия Устава Агентства в 1957 году и приобрела законченные очертания в Соглашении о всеобъемлющих гарантиях (СВГ) – INFCIRC/153⁵.

При этом определение гарантий не дано ни в тексте ДНЯО, ни в уставе МАГАТЭ, ни в типовых соглашениях Агентства INFCIRC/153 и INFCIRC/540. Первое определение гарантий содержится в информационном циркуляре INFCIRC/26 от 31 января 1961 года: «меры, в соответствии с Уставом (МАГАТЭ – прим. авт.), по предотвращению утраты или переключения материалов, специализированного оборудования или основных ядерных установок»⁶. Сегодня принято считать систему гарантий МАГАТЭ системой «правовых, организационных и технических мер, применяемых для проверки политических обязательств, взятых государствами ... не использовать ядерную энергию для производства ядерного оружия»⁷.

В соответствии с этим система всеобъемлющих гарантий МАГАТЭ была разработана таким образом, чтобы под гарантиями находились не конкретные установки или ядерные материалы, а все, находящиеся на территории или под контролем государства. Соответственно, Агентство должно следить за непереключением заявленного ядерного материала и установок и за тем, чтобы в стране не велась незаявленная ядерная деятельность.

Система всеобъемлющих гарантий была разработана и создана в 1970–1971 годах с тем, чтобы позволить государствам-участникам ДНЯО выполнить обязательства по статье III.1 Договора: «Принять гарантии, как они изложены в соглашении, о котором будут вестись переговоры и которое будет заключено с Международным агентством по атомной

Система гарантий
МАГАТЭ - система
мер, применяемых
для проверки
политических
обязательств, взятых
государствами
не использовать
ядерную энергию
для производства
ядерного оружия

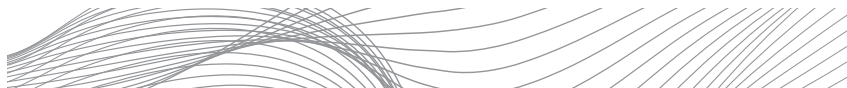
³ Truman H., Attlee C., and W. L. MacKenzie King. Agreed Declaration Relating To Atomic Energy. // Washington D.C., November 15, 1945. Para. 7d. URL: <https://carnegieendowment.org/2005/11/01/nonproliferation-turns-60-pub-17664>

⁴ Здесь и далее – перевод автора.

⁵ Далее – INFCIRC/153.

⁶ INFCIRC/26 параграф 18.

⁷ Carlson J., Kuchinov V., Shea T. The IAEA's Safeguards System as the Non-Proliferation Treaty's Verification Mechanism. // Nuclear Threat Initiative. April 2020, P. 4.



энергии в соответствии с Уставом Международного агентства по атомной энергии и системой гарантий Агентства, исключительно с целью проверки выполнения его обязательств, принятых в соответствии с настоящим Договором, с тем чтобы не допустить переключения ядерной энергии с мирного применения на ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства».

При этом важно, что гарантии применяются ко всему исходному или специальному расщепляющемуся материалу во всей мирной ядерной деятельности в пределах территории такого государства, под его юрисдикцией или осуществляемой под его контролем где бы то ни было». Соответственно в соглашениях МАГАТЭ с государствами-участниками ДНЯО о применении гарантий в связи с ним это положения дословно повторяются как в отношении обязательств государства, так и в отношении обязательств и прав Агентства. Именно поэтому такие гарантии считаются всеобъемлющими.

ЭВОЛЮЦИЯ ГАРАНТИЙ МАГАТЭ ПОСЛЕ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ДНЯО

До начала 1990-х годов Агентство обладало формальными полномочиями искать и расследовать незадекларированную ядерную деятельность. Однако основные усилия МАГАТЭ были сосредоточены на задекларированных объектах.

Однако на рубеже 1990-х годов стала очевидна ошибочность такого подхода. В 1991 году была обнаружена секретная военная ядерная программа Ирака, некоторая деятельность по которой велась на задекларированных и инспектируемых МАГАТЭ объектах, только в других зданиях и помещениях.

В 1992 году КНДР отказала инспекторам МАГАТЭ в допуске на свои ядерные объекты, а год спустя Пхеньян объявил о выходе из ДНЯО⁸. Также стало известно об закрытой в 1989 году военной ядерной программе ЮАР, которой удалось и собрать 6 ядерных зарядов (7-й находился на стадии сборки)⁹.

После иракского прецедента обнаружилось, что МАГАТЭ не имело достаточного количества достоверной информации, чтобы обосновать проведение в Ираке специальных инспекций, предусмотренных INFCIRC/15310. Стало очевидно, что «деятельности по проверке учета ядерных материалов на заявленных установках недостаточно, и она должна быть дополнена полномочиями по выявлению незаявленных ядерных материалов¹¹.

Уже в 1991 году начались переговоры, которые в итоге приведут к появлению «Программы 93+2». Её итогом стало утверждение в мае 1997 года Советом Управляющих МАГАТЭ типового

⁸ Хронология ядерной программы КНДР (1950–2012). // ПИР-Центр. URL: <http://pircenter.org/media/content/files/9/13508298760.pdf>

⁹ Военная ядерная программа ЮАР // ПИР-Центр. URL: http://www.pircenter.org/sections/view/section_id/58#:~:text=Военная%20ядерная%20программа%20ЮАР.%20Деятельность,энергетики.%20В%201961%20г.%20в

¹⁰ Carlson J., Kuchinov V., Shea T. The IAEA's Safeguards System as the Non-Proliferation Treaty's Verification Mechanism. // Nuclear Threat Initiative. April 2020 P. 28.

¹¹ Jennekens J., Parsick R., Von Baeckmann A. Strengthening the International Safeguards System. // IAEA Bulletin, 1992, №1. PP. 6-10. P. 6. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/34103450610.pdf>

соглашения о Дополнительном протоколе INFCIRC/540¹². Протокол заключается между государством, уже имеющим соглашение о всеобъемлющих гарантиях с МАГАТЭ, и является дополнительным инструментом верификации.

Дополнительный протокол предоставил МАГАТЭ расширенный доступ к объектам ядерной инфраструктуры, не подпадавшим под охват СВГ. Так, положения ДП позволяют Агентству получать доступ ко всем элементам ядерного топливного цикла конкретного государства, всем зданиям на территории ядерных объектов, связанной с ЯТЦ исследовательской деятельностью государства. Кроме того, согласно ДП, МАГАТЭ получает право доступа на объекты производства чувствительных материалов и оборудования, имеющих значительную важность для ядерной деятельности государства, а также на предприятия, через которые производится их импорт или экспорт. Также Агентство получает право сбора дополнительных образцов и проб вне пределов заявленных объектов¹³.

Поскольку эта мера, разработанная еще в II части Программы 93+2, явно расширяет степень полномочий Агентства, она была вынесена в отдельный добровольно заключаемый документ. Практическим результатом применения Дополнительного является предоставляемое Агентством расширенное заключение о том, что весь ядерный материал на территории государства используется исключительно в мирных целях (расширенное заключение)¹⁴.

При этом Дополнительный протокол не расширил мандат МАГАТЭ в отношении поиска и расследования незаявленной ядерной деятельности и материалов, а лишь усовершенствовал инструментарий для таких действий¹⁵. Иными словами, мандат Агентства не претерпел изменений – появилось лишь больше возможностей обрабатывать всю имеющуюся у неё информацию, относящуюся к гарантиям, и делать соответствующие заключения.



Штаб-квартира МАГАТЭ,
Вена, Австрия

Источник: www.iaea.org

ИНТЕГРИРОВАННЫЕ ГАРАНТИИ

Необходимость соотносить деятельность по имплементации Дополнительных протоколов с действующими СВГ привела к развитию концепции системы усиленных гарантий (англ. Strengthened Safeguards System (SSS) и ее эволюции в систему интегрированных гарантий. Впервые необходимость такой интеграции была сформулирована в докладе Генерального

¹² Далее – INFCIRC/540

¹³ Strengthening measures. // IAEA official website. URL: <https://www.iaea.org/topics/additional-protocol/strengthening-measures>

¹⁴ Safeguards Implementation Report for 1999. – Note by the Director General. / IAEA, GOV/2000/23, раздел 1, «Справочная информация к заявлению о гарантиях», п. 7, гласит следующее: «Чтобы иметь возможность сделать ... расширенное заключение об отсутствии незаявленного ядерного материала и деятельности для государства в целом, Секретариат должен сначала сделать вывод о непереклещении заявленного ядерного материала...».

¹⁵ Everton C. In defence of the evolution of IAEA safeguards. // Verification & Implementation, 2015. P. 51.



директора МАГАТЭ на сессии Совета Управляющих в марте 2000 года. В то время интегрированные гарантии определялись как «оптимальная комбинация всех гарантийных мер, находящихся в распоряжении МАГАТЭ как по СВГ, так и по ДП, при которой будет достигнута максимальная эффективность и действенность»¹⁶. При этом, согласно подготовленному в ноябре 2000 года закрытому докладу для Совета Управляющих, функции МАГАТЭ по верификации гарантий все так же в первую очередь должны основываться на предусмотренных в СВГ мерах¹⁷.

Предполагалось применять интегрированные гарантии в два этапа. Сначала для государства делается заключение о непереключении всего заявленного материала и отсутствии незаявленных ядерных материалов или деятельности в данном государстве. Затем Агентство приступает к разработке и внедрению так называемых Подходов на уровне государства.

КОНЦЕПЦИЯ НА УРОВНЕ ГОСУДАРСТВА

В связи с внедрением ПУГ всю «старую» систему гарантий стали называть концепцией на уровне установки. Применение гарантий по СВГ было формализовано посредством руководств по проведению инспекций, позднее эволюционировавших в «гарантийные критерии». Они предписывали унифицированные процедуры верификации для каждого типа ядерных установок и материалов. Эти критерии вырабатывались на основе объективных данных технического характера с целью предотвращения переключения деятельности и/или материалов.

«Новая» система гарантий называется Концепцией на уровне государства. Этот термин впервые появился в Докладе об осуществлении гарантий за 2004 год и с того времени применяется для характеристики деятельности Агентства по расширению применения и совершенствованию понятия Подхода на уровне государства (ПУГ).

Последнее определение КУГ дано в докладе Генерального Директора МАГАТЭ 2014 года, где значится, что КУГ – это «общее понятие осуществления гарантий таким образом, который учитывает ядерную и связанную с ядерной областью деятельность и потенциал государства в целом в рамках сферы действия соглашения о гарантиях»¹⁸. Проще говоря КУГ – это анализ возможных путей приобретения ЯО каждым конкретным государством. При этом принимаются во внимание все технические возможности этого государства, а не только поиск незаявленных или переключения заявленных ядерных материалов или деятельности на конкретных предприятиях.

Подход на уровне государства определяется как «индивидуальный подход к внедрению гарантий для отдельного

¹⁶ The Development of Integrated Safeguards: A report by the Director General // GOV/INF/2000/4, International Atomic Energy Agency, Board of Governors, 9 March 2000.

¹⁷ The Development of Integrated Safeguards, GOV/INF/2000/26, 17 November 2000. Документ носит гриф «Не для публичного использования». Цит. по: Carlson J., Kuchinov V., Shea T. The IAEA's Safeguards System as the Non-Proliferation Treaty's Verification Mechanism. // Nuclear Threat Initiative. April 2020 P. 29. URL: https://media.nti.org/documents/NTI_Paper_Safeguards_FINAL_5-8-20.pdf

¹⁸ GOV/2014/41, параграф 216

КУГ – это анализ
возможных путей
приобретения
ЯО каждым
конкретным
государством

государства», который состоит из «целей гарантий для государства, а также применимых мер по гарантиям, которые должны быть реализованы Агентством на местах и в штаб-квартире для достижения этих целей»¹⁹.

Для того, чтобы разработать ПУГ для конкретного государства, Секретариат должен сделать следующее:

- Провести анализ всех вероятных путей приобретения конкретным государством технической возможности по созданию ядерного оружия или ЯВУ;
- Ранжировать выявленные пути по приоритетности и значимости с точки зрения гарантий, разделить их на этапы. После этого определяются технические цели-маркеры, по которым будет производиться выявление наличия того или иного этапа разработки ядерного оружия.
- Определить меры по осуществлению гарантий для выполнения этих задач с оглядкой на специфику конкретного государства.

В качестве другого принципиального элемента КУГ следует выделить т.н. «страновые факторы», некоторые из которых стали объектами серьезной критики со стороны ряда государств, в т.ч. и России. Данные факторы, определяются в Докладе 2014 года как «6 объективных относящихся к гарантиям факторов, применимых к государствам, которые используются Секретариатом при разработке ПУГ и при планировании, проведении и анализе результатов гарантийной деятельности»²⁰. В числе страновых факторов:

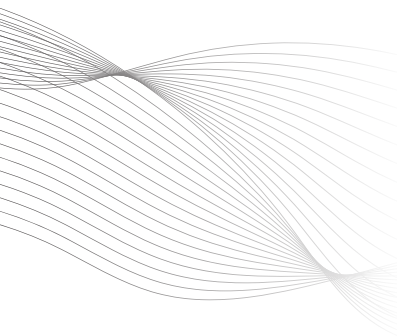
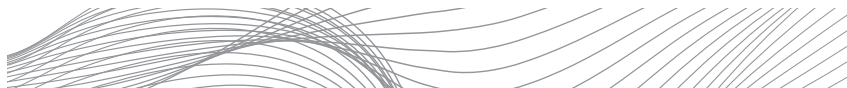
1. Тип действующего соглашения о гарантиях для государства и характер заключения о гарантиях, предоставляемого Агентством;
2. Ядерный топливный цикл и связанный с ним технический потенциал государства;
3. Технические возможности государственной или региональной системы учета и контроля за ядерным материалом (SSAC/RSAC);
4. Способность Агентства осуществлять те или иные меры по применению гарантий в государстве;
5. Характер и масштаб сотрудничества между государством и Агентством в области применения гарантий;
6. Опыт Агентства в осуществлении гарантий в установленном государстве.
7. Далее предлагается рассмотреть каждый из перечисленных факторов более подробно.

Первый фактор, касающийся типов соглашений о гарантиях, которые заключены с государством, не вызывает споров. При выработке стратегии проведения инспекций для каждого государства Секретариат не может не принимать во внимание тип гарантий, применяемых в данном государстве.

Второй фактор, касающийся ЯТЦ и технического потенциала государства, также можно назвать необходимым при выработке стратегии применения гарантий. Более того, этот фактор де-факто не является нововведением КУГ: он

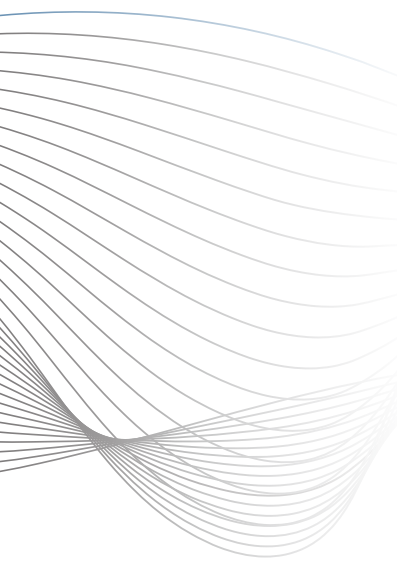
¹⁹ GOV/2014/41, параграф 217

²⁰ The Conceptualization and Development of Safeguards Implementation at the State Level. - Report by the Director General. / GOV/2013/38 / 12 August 2013. // Para 19. URL: <https://armscontrollaw.files.wordpress.com/2012/06/state-level-safeguards-concept-report-august-2013.pdf>



Генеральный директор
МАГАТЭ Юкия Аmano
(2009 — 2019)

Источник: www.atomic-energy.ru



появлялся в более ранних соглашениях о гарантиях на уровне установок. Так, параграфы 65 и 58 INFCIRC/26 и INFCIRC/66/Rev.2 соответственно предписывают, что при определении частоты инспекций для заявленной установки во внимание должны приниматься наличие у государства предприятий по переработке ОЯТ, а также происхождение используемого в установке ядерного материала^{21,22}. Тем не менее, о полноценном анализе ЯТЦ государства на том этапе развития гарантий не могло идти речи, поскольку гарантийные меры применялись лишь к конкретным предметам и установкам.

Параграф 81 INFCIRC/153 также содержит ряд критериев для выработки стратегии проведения инспекций²³. Среди этих критериев следует выделить «характеристики ЯТЦ государства, в частности количество и тип установок с подлежащим гарантиям материалом»²⁴.

Что касается непосредственно КУГ, то этот фактор используется для анализа возможных путей приобретения страной ЯО. При этом в рамках концепции отсутствует конкретизированный перечень тех параметров, по которым будет анализироваться ЯТЦ государства и его технический потенциал. Доклад Генерального директора МАГАТЭ 2014 года, в отличие от доклада 2013 года, несколько конкретизирует этот вопрос, перечисляя элементы, которые могут быть приняты во внимание при подобном анализе²⁵. Среди них:

1. количество и типы установок и «мест вне установок» (МВУ), находящихся под гарантиями;
2. соответствующие гарантиям характеристики этих установок и МВУ;
3. тип, количества и объем потоков ядерного материала;
4. деятельность по исследованиям и разработкам, связанным с ядерным топливным циклом;
5. технический потенциал для создания национальных ядерных технологий, в частности технологий обогащения и переработки, для производства, обработки или использования ядерного материала или для любой конкретной стадии ядерного топливного цикла или этапа ядерного топливного цикла;
6. экспорт и импорт ядерного материала и оборудования, а также материалов, связанных с ядерной областью»²⁶.

Данный список не является конечным, но иных более развернутых определений так и не было дано. В этой связи критики ПУГ указывают на то, что при определенной его трактовке позволяет включить в него практически любую деятельность государства в ядерной области²⁷.

Третий фактор касается технических возможностей

²¹ The Agency's Safeguards. // INFCIRC/26, IAEA. 30 March 1961. Para. 65.

²² The Agency's Safeguards. // INFCIRC/66/Rev.2, IAEA. 16 September 1968. Para. 58.

²³ INFCIRC/153, параграф 81.

²⁴ Там же.

²⁵ Supplementary Document to the Report on The Conceptualization and Development of Safeguards Implementation at the State Level (GOV/2013/38). - Report by the Director General. // GOV/2014/41 Date: 13 August 2014 / Para 115. URL: <https://armscontrol.iaea.org/files.wordpress.com/2014/09/iaea-state-level-safeguards-document-august-2014.pdf>

²⁶ Там же.

²⁷ Выступление представителя России в Совете управляющих МАГАТЭ Г.В. Берденникова по вопросу о концептуализации и развитии подхода к применению гарантий Агентства на уровне государства, Вена, 18 сентября 2014 года. Интернет-сайт МИД РФ. Режим доступа: https://www.mid.ru/international_organizations/-/asset_publisher/km9HkaXMTium/content/id/670039

государственных или региональных систем учета и контроля за ядерным материалом. Он также является развитием закрепленного в СВГ (параграф 7) принципа, что деятельность МАГАТЭ по верификации «должна должным образом учитывать техническую эффективность системы государства»²⁸. В докладе 2014 года говорится, что применение этого фактора «влияет на определение возможностей для повышения эффективности при проведении деятельности по гарантиям и оценке их результатов», например за счет совместных инспекций, использования Агентством данных национальных инспекций и т.д.²⁹

Четвертый фактор определяется как «возможность Агентства применять конкретные гарантийные меры в государстве». По замыслу Секретариата, этот фактор учитывает возможность применения таких мер, как дистанционный мониторинг, плановые инспекции без предварительного уведомления и выборочные проверки, а также использование оперативных данных с установок, представляемых операторами объектов в электронном виде³⁰.

Этот фактор также вызывает определенную критику, поскольку не дает гарантий для государства, воспользовавшегося правом на закрытие доступа или замену инспектора, равно как и не желающего применять какие-либо добровольные меры, что это не будет использовано для «ухудшения репутации» государства в глазах Секретариата³¹.

Пятый и шестой факторы следует рассмотреть отдельно, поскольку именно они вызывают наибольшее количество дискуссий.

Пятый фактор касается характера и масштаба сотрудничества между государством и МАГАТЭ в области применения гарантий. Согласно п.3 INFCIRC/153, государства обязаны сотрудничать с Агентством. В конце 70-х – начале 80-х годов в Докладах об осуществлении гарантий фигурировали понятия «степени уверенности» и «уровня достоверности», которые, среди прочего, зависели от характера сотрудничества с государством³². Доклад 2014 года перечисляет, какие примерные опорные точки будет использовать Секретариат при выработке ПУГ:

1. своевременность и полнота государственных отчетов (например, включая отчеты об изменениях в инвентаризации (ICR), инвентаризационные ведомости (PIL), отчеты о материальном балансе (MBR)), декларации (например, декларации по Дополнительному протоколу) и информации о проектировании <...>;
2. обеспечение доступа инспекторов (например, для проверки информации о конструкции, инспекций или дополнительного доступа) и деятельность во время такого доступа (например, отбор проб);
3. оперативность реагирования на аномалии, спорные вопросы или несоответствия;
4. принятие назначения инспекторов и выдача виз; и
5. предоставление привилегий и иммунитетов инспекторам и

²⁸ INFCIRC/153, параграф 7.

²⁹ GOV/2014/41, параграфы 120–121.

³⁰ Там же, параграф 125.

³¹ Г.В.Берденников, указ.соч.

³² Everton C. In defence of the evolution of IAEA safeguards. // Verification & Implementation, 2015. P. 58.



имуществу Агентства.

Сотрудничество со стороны Агентства включает:

- своевременность заявлений Агентства о результатах инспекций и выводах, сделанных на основе проведенных мероприятий;
- своевременное уведомление о мероприятиях по проверке на местах (например, для проверки информации о конструкции, инспекций или дополнительного доступа);
- реагирование на запросы государства о предоставлении информации или разъяснений»³³.

Шестой фактор относится к опыту МАГАТЭ в области применения гарантий в конкретном государстве и также имеет богатую предысторию, начиная с документов INFCIRC/26 и INFCIRC/66³⁴ и продолжая параграфом 47 СВГ, разрешающим корректировку стратегии и гарантийных процедур в зависимости от наработанного МАГАТЭ опыта работы в конкретном государстве. Доклад 2014 года приводит примерный перечень информации, которая может быть взята в расчет при выработке ПУГ:

1. существующие или повторяющиеся условия на местах (например, состояние пруда с отработанным топливом, влияющее на проверку отработанного топлива <...>), которые влияют на определение мер гарантий, применяемых на местах;
2. насколько последовательно государство выполняет конкретные требования отчетности, что позволяет Агентству заранее планировать свою деятельность по проверке на местах и может привести к сокращению инспекционной деятельности как на местах, так и в штаб-квартире;
3. бывает ли задержка в отправке проб, отобранных для анализа Агентством, что влияет на оценку результатов инспекции в штаб-квартире;
4. разрешает ли государство операторам своих объектов применять электронные пломбы Агентства на отгружаемых предметах, что может привести к сокращению инспекционных мероприятий на местах;
5. количество и тип нерешенных аномалий в государстве, которые влияют на способность Агентства решать все технические задачи;
6. локальные критерии безопасности, которые могут затруднить доступ инспекторов Агентства на объекты³⁵.

Пятый и шестой факторы могут иметь субъективный характер, поскольку они основываются на мнении Секретариата и его оценке взаимодействия государства с Агентством. В отсутствие привязки к каким-либо техническим или иным объективно обусловленным параметрам на заключение Секретариата возможно повлиять за счет, например, предоставленной третьей стороной информации, напрямую не относящейся к ядерной деятельности государства.

Другим серьезным недостатком Концепции на уровне государства является непрозрачность процедур работы

³³ GOV/2014/41, параграф 127.

³⁴ Прим. Параграфы 8 INFCIRC/66 и 5 INFCIRC/26 предоставляют возможности коррекции процедур применения гарантий в зависимости от опыта применения гарантий в какой-либо стране и с оглядкой на развитие технологий.

³⁵ GOV/2014/41, параграф 130.

с информацией от третьих сторон. Несмотря на то, что в общем объеме работы Агентства по осуществлению гарантий эта информация является далеко не самой приоритетной, в некоторых случаях она может, с точки зрения того или иного государства, серьезно поставить под сомнение аполитичность всего процесса применения гарантий к этому государству.

По заявлению генерального директора Агентства Р. Гросси, у МАГАТЭ нет обязательства принимать на веру любую поступающую информацию, а Агентство располагает достаточным механизмом проверки и перепроверки данных, поступающих от третьих сторон³⁶. Кроме того, в случае подтверждения важности некой полученной информации для осуществления гарантий в какой-либо стране, МАГАТЭ начнет диалог с рассматриваемой страной по данному вопросу, запросив у страны пояснения по указанному вопросу или дополнительный доступ.

Несмотря на все отличия от «традиционных» гарантий, КУГ не является принципиально новой системой, а скорее глубоким развитием некоторых заложенных с самого начала в гарантии принципов. Этот подход был изначально в Программе 93+2, где, в частности, говорится о глубоком анализе всей информации о государстве, которая имеет отношение к гарантиям.

КЛЮЧЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ ГАРАНТИЙ МАГАТЭ

Согласно статье 3 ДНЯО, цель гарантий можно определить как верификацию того, что весь ядерный материал и ядерная деятельность в конкретном государстве не переключены на военные нужды³⁷. Похожая формулировка встречается и в СВГ – в параграфе 28 INFCIRC/153 указывается, что целью гарантий является «своевременное обнаружение переключения значимых количеств ядерного материала с мирной ядерной деятельности на производство ядерного оружия или иных ядерных взрывных устройств, а также сдерживание подобного переключения посредством риска раннего обнаружения»³⁸. Тем не менее, концептуальным предназначением гарантий МАГАТЭ следует назвать поддержание международной уверенности в том, что ядерная деятельность всех государств-подписантов ДНЯО находится в соответствии с их обязательствами по Договору³⁹. В случае, когда такая уверенность не будет разделяться всеми странами, некоторые государства могут отреагировать развитием своих ядерных программ с оглядкой на военные нужды.

Однако понятие всеобщей взаимной убежденности в исполнении государствами своих обязательств в тексте INFCIRC/153 прямо не фигурирует. Тем не менее, в ходе переговоров по этому документу, равно как и по ДНЯО,

Цель гарантий
можно определить
как верификацию
того, что весь
ядерный материал
и ядерная
деятельность
в конкретном
государстве не
переключены на
военные нужды

³⁶ Е. Постникова «МАГАТЭ не может иметь мнения по политическим процессам вокруг отдельных стран». // Известия, 11.12.2019. / URL: <https://iz.ru/952497/ekaterina-postnikova/magate-ne-mozhet-imet-mneniia-po-politicheskim-processam-vokrug-otdelnykh-stran>

³⁷ Договор о нераспространении ядерного оружия, Статья 2.

³⁸ INFCIRC/153, параграф 28.

³⁹ Everton C. In defence of the evolution of IAEA safeguards. // Verification & Implementation, 2015. P.46



мнение о первостепенности этой категории не раз находило свое отражение в официальных позициях сторон. Так, 2 из 4 (первый и четвертый) выдвинутых в тексте Резолюции ГА 2028 принципа гласили, что будущий «договор (ДНЯО – прим. авт.) должен быть лишен любых лазеек, которые позволили бы ЯОГ или НЯОГ распространить, прямым или косвенным образом, ядерное оружие в любой форме» (здесь и далее – перевод авт.), а также что «должны быть созданы применимые рабочие способы обеспечения уверенности в эффективности договора»⁴⁰.

Кроме того, еще одно подтверждение важности принципа «всеобщей уверенности» в работе гарантий МАГАТЭ можно найти в позиции американской стороны во время переговоров по ДНЯО. Так, сопредседатель Комитета 18-ти государств от США А. Фишер внес на рассмотрение 357-го заседание комитета 18 января 1968 года три принципа, которые легли в основу советско-американских переговоров по выработке текста статьи 3 ДНЯО. Так, в документе отмечалось, что «для всех НЯОГ гарантии должны быть по своей сути такими, чтобы все стороны могли быть уверенными в их эффективности»⁴¹.

Аналогичная точка зрения неоднократно высказывалась и во время переговоров по подготовке INFCIRC/153 в 1970-1971-х годах. Так, например, представитель ЮАР Дональд Соул назвал «атмосферу уверенности» (в соблюдении обязательств по ДНЯО – прим. авт.) «неотъемлемой» для успешного функционирования гарантий⁴². Схожую позицию заняли и представители ФРГ, Италии, Турции и Швейцарии⁴³.

Для того, чтобы выполнять свою цель по поддержанию всесторонней «уверенности», система гарантий МАГАТЭ должна иметь 6 неотъемлемых характеристик:

1. объект применения гарантий,
2. независимость проверок МАГАТЭ и их результатов,
3. необходимый уровень доступа Агентства к ядерным мощностям «на местах»,
4. соответствующие инструменты для оценки соблюдения государствами своих обязательств по ДНЯО,
5. сотрудничество между МАГАТЭ и государствами,
6. недискриминационный подход в применении гарантий.

Что касается объекта применения гарантий, то, согласно параграфу 2 INFCIRC/153, Агентство применяет гарантии «... ко всем ... делящимся материалам, используемым во всей мирной ядерной деятельности на территории государства» с целью «верификации отсутствия переключения данного материала на военные нужды», а государства «принимают гарантии... по отношению ко всему делящемуся материалу, используемому в мирных целях, и который находится в пределах их территории, юрисдикции» или под иным «их контролем где бы то ни было»⁴⁴.

Соответственно, согласно INFCIRC/153, МАГАТЭ имеет дело не только с задекларированными, но и возможными

⁴⁰ UN General Assembly Resolution 2028. // URL: www.un.org/documents/ga/res/20/ares20.htm

⁴¹ First Verbatim Record of the 357th Meeting of the Conference of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament, ENDC/PV.357, United Nations, January 1968. Para. 55. URL: <https://quod.lib.umich.edu/e/endc/4918260.0357.001?rgn=main;view=fulltext>

⁴² Safeguards Committee: Official Record of the Second Meeting/ // IAEA GOV/COM.22/2. 15 June 1970.

⁴³ Safeguards Committee: Official Record of the Fourth Meeting/ // IAEA GOV/COM.22/OR.4. 17 June 1970.

⁴⁴ INFCIRC/153, параграф 2.

незадекларированными ядерными материалами и деятельностью. Так, деятельность Агентства по верификации, по определению Секретариата МАГАТЭ в отношении КУГ, имеет 3 общие цели на уровне государства, каждая из которых представляет собой один из вероятных сценариев приобретения государством ЯВУ⁴⁵:

- выявление любых незадекларированных ядерных материалов деятельности в государстве в целом;
- выявление любого незадекларированного производства или переработки ядерных материалов на задекларированных мощностях;
- выявление любого переключения задекларированного ядерного материала на задекларированных предприятиях.

Четвертой, дополнительной целью в некоторых документах называется устранение несоответствий, аномалий и т.д.⁴⁶

При этом с середины 1990-х годов все большее внимание уделяется именно поиску в целом незаявленной деятельности, что подчеркивается даже тем, что в Отчете об осуществлении гарантий за 2005 год она поставлена на первое место из трех. Аналогичная приоритезация приведена и в Докладе 2013 года⁴⁷.

Независимость экспертизы и заключений Агентства также является важнейшим условием успешного применения гарантий. Особенно часто этот вопрос поднимался во время переговоров по подготовке ДНЯО и INFCIRC/153, когда А. Фишер назвал «адекватную независимую верификацию» непереключения ядерного материала «ведущим принципом» системы гарантий⁴⁸. Кроме этого, в ходе работы «Комитета 22-х» был презентован доклад Генерального Директора МАГАТЭ IAEA GOV/COM.22/3, в котором презентовал 4 неотъемлемых элемента системы гарантий, а именно:

1. предоставление государствами подробных отчетов;
2. исчерпывающая информация и понимание структуры ядерных мощностей той или иной страны;
3. долгосрочное хранение поступающей релевантной информации;
4. независимая верификация⁴⁹.

Эта тема коснулась также и соглашения INFCIRC/153, особенно в отношении параграфа 7, в котором идет речь об использовании Агентством национальных систем контроля и учёта ядерного материала для своих инспекций⁵⁰. В ходе переговоров некоторые страны выразили опасения относительно чрезмерного внимания к национальным механизмам, потому финальный текст данного параграфа в итоге был подготовлен таким образом, чтобы сохранить независимость собственных наблюдений Агентства даже при условии использования полученных от конкретных государств данных⁵¹.

При этом нормальное функционирование системы гарантий

Концептуальным
предназначением
гарантий МАГАТЭ
следует назвать
поддержание
международной
уверенности в
том, что ядерная
деятельность
всех государств-
подписантов
ДНЯО находится в
соответствии с их
обязательствами
по Договору

⁴⁵ Safeguards Implementation Report for 2006 // GOV/2007/21, GOV/2014/41. Para 49.

⁴⁶ Safeguards Implementation Report for 2005, P. 99.

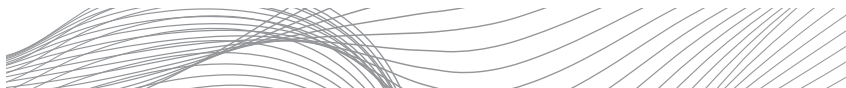
⁴⁷ GOV/2013/38, параграф 15.

⁴⁸ First Verbatim Record of the 357th Meeting of the Conference of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament, ENDC/PV.357, United Nations, January 1968. Para. 55. URL: <https://quod.lib.umich.edu/e/endc/4918260.0357.001?rgn=main;view=fulltext>

⁴⁹ Craig Everton. In defence of the evolution of IAEA safeguards. // Verification & Implementation, 2015. P. 48.

⁵⁰ INFCIRC/153, параграф 7.

⁵¹ Review of the Negotiating History of the IAEA Safeguards Document INFCIRC/153. // US Arms Control and Disarmament Agency. 1984. P. 33–43.



невозможно без сотрудничества между МАГАТЭ и отдельными государствами⁵². Так, в предисловии к вышедшему в 1980 году «Руководству для национальных систем учета и контроля за ядерными материалами» сотрудничество между Агентством, государством и оператором ядерных мощностей названо «фактором первостепенной важности»⁵³. Руководство 2012 года называет сотрудничество «показателем приверженности государства мирному использованию ядерной энергии» и говорит о важной роли этого фактора для повышения эффективности системы гарантий МАГАТЭ⁵⁴.

Следующим ключевым принципом следует назвать принцип недискриминации при осуществлении гарантий. Гарантии должны применяться к государствам в «объективно недискриминационной манере»⁵⁵. Деятельность МАГАТЭ в области инспекций и верификации, очевидно, может, и должна различаться от государства к государству, однако такое расхождение в подходах в каждом случае должно объективно обосновываться.

Несмотря на важность этого принципа, он не нашел прямого отражения в СВГ. Параграфы раздела «Осуществление гарантий» INFCIRC/153 содержат перечень жестких стандартов и ограничений, во избежание чрезмерного или необоснованного вмешательства во внутренние дела государства⁵⁶, но в то же время не содержит никаких отсылок к принципам недискриминации.

СВГ заключается между МАГАТЭ и конкретным государством. Тем не менее, переговоры по данному вопросу при подготовке циркуляра велись⁵⁷. Однако при этом, документ оставляет пространство для существенных различий в подходах к инспектированию и верификации в различных государствах, даже при условии сходных топливных циклов. Так, параграф 81, например, описывает критерии, с поправками на которые должна вырабатываться стратегия проведения инспекций для каждого отдельного государства⁵⁸. В то же время, описанные в INFCIRC/153 процедуры гарантий такую недискриминационность подразумевают, поскольку это описание является одинаковым для всех государств, заключивших с МАГАТЭ соглашения о всеобъемлющих гарантиях.

Последним ключевым элементом, необходимым для поддержания «атмосферы уверенности» относительно эффективности работы гарантий, являются параметры доступа, который должно иметь Агентство применительно к сфере применения гарантий в конкретном государстве, а также инструментарий, находящийся в распоряжении МАГАТЭ для ведения инспекционной и верификационной деятельности.

⁵² INFCIRC/153, параграф 3.

⁵³ Guidelines for States' Systems of Accounting and Control of Nuclear Materials. // IAEA/SG/INF/2, International Atomic Energy Agency, December 1980. Foreword. URL: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/IAEA_SG_INF_2_web.pdf

⁵⁴ Guidance for States Implementing Comprehensive Safeguards Agreements and Additional Protocols. – Russian Edition. Foreword. URL: <https://www.iaea.org/ru/publications/10836/guidance-for-states-implementing-comprehensive-safeguards-agreements-and-additional-protocols>

⁵⁵ Craig Everton... P. 50.

⁵⁶ INFCIRC/153, параграфы 4-6.

⁵⁷ Craig Everton... P. 49.

⁵⁸ INFCIRC/153, параграф 81.

ПОНЯТИЕ ПОЛИТИЗАЦИИ ГАРАНТИЙ МАГАТЭ

Общепринятого научного определения политизации гарантий МАГАТЭ не существует. Так, например, бывший Управляющий от России в Совете Управляющих МАГАТЭ Г.В. Берденников в сентябре 2014 года говорил о возможности использования МАГАТЭ спецслужбами для проверки разведывательной информации. Сама система гарантий, по его словам, «не должна стать инструментом политического давления на определенные страны или средством их вознаграждения за политическую лояльность»^{59,60}. Тем не менее, все такие определения называют конкретные проявления политизации, но не характеризуют само ее понятие.

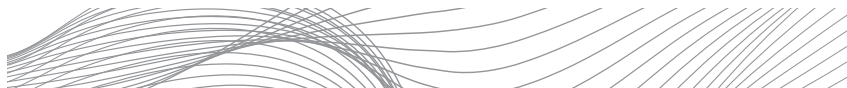
Ввиду этого, разумным считается определить понятие политизации как явления, обусловленные политически ангажированными действиями стран-членов МАГАТЭ, самого Агентства или его органов, прямо или косвенно ведущими к нарушению или ослаблению одного или нескольких ключевых принципов и элементов системы гарантий, в результате чего подрывается «всеобщая уверенность» в том, что каждое государство должным образом и в полной мере выполняет свои обязательства по ДНЯО.

Подобное определение исходит из того, что в случае непреднамеренности каких-либо действий, не имеющих политической подоплеки, со стороны государств, их нельзя квалифицировать как стремление «использовать» Агентство для достижения неких политических целей.

Кроме того, ключевым пунктом подобного определения является именно ослабление «доверия» государств-членов к системе гарантий. Ошибкой было бы утверждать, что политизация является точечным явлением, которое моментально создает угрозу системе гарантий. Этот процесс опасен тем, что в долгосрочном плане подрывает доверие к системе гарантий, что может вести к негативным последствиям.

⁵⁹ Выступление представителя России в Совете управляющих МАГАТЭ Г.В. Берденникова по вопросу о концептуализации и развитии подхода к применению гарантий Агентства на уровне государства, Вена, 18 сентября 2014 года. // Интернет-сайт МИД РФ. Режим доступа: https://www.mid.ru/international_organizations/-/asset_publisher/km9HkaXMTium/content/id/670039

⁶⁰ Представитель РФ: реформа МАГАТЭ не должна привести к ее политизации // РИА Новости 20.10.2014. URL: <https://ria.ru/20141020/1029173396.html>



КУГ И ПОЛИТИЗАЦИЯ ГАРАНТИЙ

Данное выше определение понятия и сущности политизации стало в значительной мере актуально именно с началом реформирования системы гарантий в связи с переходом к Концепции на уровне государства. Это связано в первую очередь с тем, что если в «традиционной» системе гарантий страновые факторы де-факто отсутствовали, хотя определенные их «следы» и можно найти в параграфах 47 и 81 СВГ⁶¹. То есть в абсолютном большинстве случаев подобная информация в крайне малой степени принималась в расчет при выработке стратегии осуществления инспекционной или верификационной деятельности.

В «новой» системе гарантий, основанной на КУГ, страновым факторам отводится одно из центральных мест. Как было показано выше, ряд из них являются предметами дискуссий. Именно они создают теоретическую возможность как для трактовки тех или иных действий Агентства как мотивированных политически, так и для объективно предвзятой его деятельности.

Другим способствующим риску политизации элементом КУГ критики концепции называют сущность феномена информации, предоставляемой 3-ми сторонами⁶².

Сценарий политизации на примере ситуации вокруг СВПД

Исследовать сущность данного явления на практике достаточно затруднительно ввиду большого политического накала вокруг ситуации, касающейся обнаружения инспекторами МАГАТЭ следов незаявленного ядерного материала на 3-х предприятиях в Иране⁶³. Другим осложняющим изучение данной проблематики элементом является сам исключительный характер СВПД, который подразумевает многосторонний подход к проблеме, ранее находившейся в исключительной юрисдикции МАГАТЭ.

Тем не менее, анализируя иранский опыт с точки, приведенной выше концепции, следует заметить, что в реальности присутствуют абсолютно все фазы и стадии политизации. Так, очевидны политические предпосылки. С момента заключения в 2015 году, СВПД характеризовался значительной частью американского истеблишмента как «позорная сделка», а новость

⁶¹ Прим. Авт. Параграф 47 содержит положение о том, что «информация о конструкции пересматривается в свете изменений условий эксплуатации с учетом разработки технологии гарантий или опыта применения процедур проверки с целью модификации мер, принимаемых Агентством». Параграф 81 содержит положение о том, что «критерии, используемые для определения фактического числа, интенсивности, продолжительности, расписания и вида обычной инспекции на любой установке, будут включать: <...> с) характеристики ядерного топливного цикла Государства, в частности, число и типы установок, содержащих ядерный материал, подлежащий гарантиям; характеристики таких установок, имеющих отношение к гарантиям, особенно степень сохранения; насколько конструкция таких установок облегчает проверку движения и инвентарного количества ядерного материала; и насколько информация, поступающая из различных зон баланса материала, может быть скоррелирована».

⁶² Выступление представителя России в Совете управляющих МАГАТЭ Г.В. Берденникова по вопросу о концептуализации и развитии подхода к применению гарантий Агентства на уровне государства, Вена, 18 сентября 2014 года. Интернет-сайт МИД РФ. Режим доступа: https://www.mid.ru/international_organizations/-/asset_publisher/km9HkaXMTium/content/id/670039

⁶³ Francois Murphy. Iran, IAEA start talks on unexplained uranium traces / Reuters, 21.04.2021 // [Electronic source]. – URL: <https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-iaea-start-talks-unexplained-uranium-traces-2021-04-19/>

о найденных следах ядерных материалов в 2018 году дала правящим консерваторам повод признать сделку «ошибкой» и «провалом»⁶⁴. Также сертификация выполнения Ираном своих обязательств по СВПД Д.Трампом в апреле и мае 2017 года было сделано «при большом нежелании»⁶⁵, а уже 13 октября Трамп заявил об отзыве этого признания, сославшись на то, что характер выполнения Ираном своих обязательств не соответствует «духу СВПД»⁶⁶.

Событием-инициатором в данном случае выступает непосредственно факт нахождения на 3-х (в последствии 4-х) незадекларированных предприятиях следов ядерного материала⁶⁷. Изначально об этом сообщил премьер-министр Израиля Б. Нетаньяху 30 апреля 2018 года, представив документы, якобы полученные израильской разведкой и свидетельствующие о том, что на этих объектах до 2003 года проводилась определенная деятельность, связанная с военной ядерной программой⁶⁸.

Третьим шагом, касающимся реакции на событие-инициатор, стали действия не только МАГАТЭ, но и США. Так, например, это заявление Д. Трампа от 8 мая о приостановлении выполнения США СВПД⁶⁹, а также ультиматум из 12 пунктов, выдвинутый Госсекретарем США М. Помпео в отношении Ирана в том же месяце⁷⁰. Положениями этого документа предусматривается не только раскрытие перед МАГАТЭ всех аспектов в том числе и «военной» ядерной программы или прекращение финансирования террористических организаций, но и, например, абсолютно неприемлемые для ИРИ требования по полному и всеобъемлющему прекращению любых работ по разработке и испытанию баллистических ракет или систем, способных нести ядерное оружие, что является фактическим запретом на любую исследовательскую деятельность в этой области и закрывает для Ирана возможность развития даже мирной космической программы⁷¹. Кроме этого, 6 августа 2018 года Д. Трамп издал указ о 2-этапном введении нового, самого жесткого санкционного режима в отношении Ирана⁷².

Реакцией Агентства на поступившую информацию ожидаемо стал запрос дополнительного доступа к указанным объектам, что предусмотрено положениями СВПД. Так, указанная информация и касается военной ядерной программы Ирана, которая положениями сделки «вынесена за скобки», поскольку



Президент США Дональд Трамп объявляет о выходе из «ядерной сделки» с Ираном

Источник: www.vedomosti.ru

⁶⁴ Republican Study Committee Steering Committee Official Position on Iran / 05.03.2021 // [Electronic source]. – URL: <https://mcusercontent.com/d4254037a343b683d142111e0/files/1f6a26df-e49a-4b97-a747-a7cf569d21f2/RSCOfficialPositionIran.pdf>

⁶⁵ Sec. Tillerson R. Trump Administration Undergoing Interagency Review of Iran Deal. // US Department of State, 18 April 2017.

⁶⁶ Transcript: Trump's Remarks on Iran Nuclear Deal. // NPR, 13 October 2017, URL: www.npr.org.

⁶⁷ GOV/2021/2, pp. 2-3.

⁶⁸ PM Netanyahu reveals the Iranian secret nuclear program. / 30.04.2018 // URL: https://www.gov.il/en/Departments/news/event_iran300418

⁶⁹ Landler M. Trump Withdraws U.S. from 'One-Sided' Iran Nuclear Deal. // The New York Times, 8 May 2018.

⁷⁰ Michael R. Gordon. U.S. Lays Out Demands for New Iran Deal / Wall Street Journal, 21.05.2018 // [Electronic source]. – URL: <https://www.wsj.com/articles/mike-pompeo-lays-out-next-steps-on-iran-1526909126>

⁷¹ Переговоры По СВПД: Через Тернии К ... Терниям? / URL: <http://pircenter.org/blog/view/id/481>

⁷² Executive Order 13846 of August 6, 2018



Агентство заявило об отсутствии признаков военной ядерной деятельности в стране. В то же время эта информация является поступившей после заключения СВПД, а значит должна быть принята к рассмотрению⁷³. Поэтому в этом аспекте запрос МАГАТЭ более чем правомерен.

Тем не менее, ввиду санкционного давления и отсутствия четкого обоснования запроса МАГАТЭ, ответными действиями иранской стороны можно считать длительное отсутствие разрешения на дополнительный доступ к 3-м указанным локациям, отсутствие разъяснений по поводу обнаруженных в ходе инспекций на этих трех предприятиях частиц урана неприродного происхождения. Также до августа 2020 года Иран не предоставлял доступ инспекторам агентства к 4-му предприятию, в пробах с территории которого также были обнаружены частицы урана. Кроме того, Иран не предоставил ответа на запрос о происхождении и местонахождении потенциально существовавшего диска из металлического урана, с «признаками о том, что он подвергался сверлению и обработке, которые, возможно, не были включены в иранские декларации»⁷⁴.

Более существенным ответным действием Ирана стало принятие в ноябре 2020 года закона «О противодействии санкциям», согласно которому Иран должен был бы производить ежегодно не менее 120 кг обогащенного до 20% урана, увеличить потенциал мощностей по обогащению урана до 500 кг в месяц, ввести в строй большое количество новых газовых центрифуг, а также возобновить работу тяжеловодного реактора в Араке⁷⁵. Кроме этого, положениями закона ограничивается доступ инспекторов МАГАТЭ на объекты в соответствии с ДП.

На этом этапе начинается второй цикл политизации применения гарантий в отношении Ирана. В начале 2021 года МАГАТЭ продолжала настаивать на разъяснении природы найденных следов урана на объектах в Иране, США продолжают осуществлять санкционное давление, допуская снятие санкций только после возврата ИРИ к исполнению СВПД⁷⁶, а Евротройка выступает с предложением принятия «анти-иранской» резолюции на Совете Управляющих МАГАТЭ в марте 2021 года⁷⁷.

В свою очередь ИРИ нарастила уровень обогащения урана на предприятии в Натанзе до 19,75%, вместо разрешенных по СВПД 3,67%. В апреле, после кибератаки на указанное предприятие, ИРИ заявляет о поднятии уровня обогащения гексафторида урана до уровня 55,3%⁷⁸ в целях «развития отрасли ядерной

⁷³ Там же.

⁷⁴ GOV/2020/30, Para. 4.

⁷⁵ Парламент Ирана одобрил закон, предусматривающий принятие стратегических мер по отмене санкций против страны. // Iran.Ru, https://www.iran.ru/news/politics/116869/Parlament_Irana_odobril_zakon_predusmatrivayushchiy_prinyatie_strategicheskikh_mer_po_otmene_sankciy_protiv_strany

⁷⁶ U.S. prepared to lift sanctions inconsistent with Iran nuclear deal / Reuters, 07.04.2021 // [Electronic source]. – URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-sanctions/u-s-prepared-to-lift-sanctions-inconsistent-with-iran-nuclear-deal-idUSKBN2BU39F>

⁷⁷ E3 Statement to the IAEA Board of Governors on NPT Safeguards Agreement with the Islamic Republic of Iran, March 2021 <https://www.gov.uk/government/news/e3-statement-to-the-iaea-board-of-governors-on-npt-safeguards-agreement-with-the-islamic-republic-of-iran-march-2021>

⁷⁸ Francois Murphy. IAEA confirms Iran has started enriching uranium to 60% purity / Reuters, 17.04.2021 // [Electronic source]. – URL: <https://www.reuters.com/world/middle-east/iaea-confirms-iran-has-started-enriching-uranium-60-purity-2021-04-17/>

медицины»⁷⁹.

Кроме этого, ИРИ значительно увеличила количество центрифуг на своих предприятиях. Так, из отчета МАГАТЭ за 21 апреля следует, что на установке в Натанзе находятся в работе 6 каскадов центрифуг IR-2m общей численностью до 1044 единиц и 2 каскада центрифуг IR-4 численностью до 348 единиц. При этом число установок на момент выхода предыдущего отчета, 31 марта 2021 года составляло 696 и 174 центрифуги обоих типов соответственно⁸⁰. Также для производства 60% гексафторида урана используется один каскад самых совершенных центрифуг IR-6, общее количество установок этого типа насчитывает 164 единицы⁸¹. Также 10 апреля было запущено 30 центрифуг IR-5.

Вместе с тем ИРИ произвела испытания центрифуги IR-9, которая по официальным данным обеспечивает обогащение урана быстрее в 10 раз, чем центрифуги IR-4, и в 50 раз, чем аппараты IR-1 первого поколения⁸². Ведется дальнейшая разработка IR-5, и наблюдается очевидное увеличение числа центрифуг IR-4 в одном каскаде – с 122 до 174 с февраля по апрель этого года. При этом, согласно положениям СВПД, Ирану разрешено производить обогащение урана только на центрифугах IR-1, которые значительно уступают последующим моделям по техническим характеристикам.

Кроме того, Иран существенно сократил свой показатель «breakout time» – временного периода, необходимого для производства достаточного для создания как минимум 1 ЯВУ количества делящегося материала оружейного качества, до 6 месяцев, о чем в феврале заявил министр энергетики Израиля Юваль Штайниц. Ранее Госсекретарь Э. Блинкен говорил о примерных расчетах этого временного промежутка в 3–4 месяца. В любом случае, это гораздо меньше согласованного положениями СВПД срока, который должен составлять не менее 1 года⁸³. Вместе с тем, накопленные запасы обогащенного до 20% урана уже к концу апреля 2021 года достигли 55 кг, в то время как в январе этот показатель насчитывал всего 17 кг⁸⁴.

⁷⁹ Iran begins enriching uranium to 60% / World Nuclear News, 19.04.2021 // [Electronic source]. – URL: <https://www.world-nuclear-news.org/Articles/Iran-begins-enriching-uranium-to-60percent>

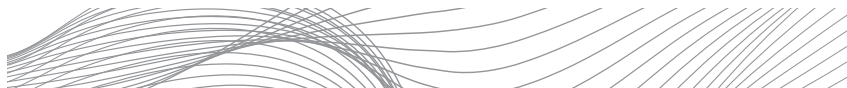
⁸⁰ Iran installed more advanced centrifuges at Natanz – IAEA / The Jerusalem Post, 22.04.2021 // [Electronic source]. – URL: <https://www.jpost.com/breaking-news/iran-installed-more-advanced-centrifuges-at-natanz-iaea-665931>

⁸¹ Iran unveils nuclear achievements as talks continue in Vienna / Nuclear Engineering International Magazine, 12.04.2021 // <https://www.neimagazine.com/news/newsiran-unveils-nuclear-achievements-as-talks-continue-in-vienna-8663463>

⁸² Iran testing advanced nuclear centrifuge that would allow faster uranium enrichment / CHBC, 10.04.2021 // [Electronic source]. – URL: <https://www.cnn.com/2021/04/10/iran-testing-advanced-nuclear-centrifuge-that-would-allow-faster-uranium-enrichment.html>

⁸³ Israel sees 6-month Iran nuclear breakout, longer than Blinken projection / Reuters, 02.02.2021 // [Electronic source]. – URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-nuclear-israel/israel-sees-6-month-iran-nuclear-breakout-longer-than-blinken-projection-idUSKBN2A20ZY>

⁸⁴ Iran testing advanced nuclear centrifuge that would allow faster uranium enrichment / CHBC, 10.04.2021 // [Electronic source]. – URL: <https://www.cnn.com/2021/04/10/iran-testing-advanced-nuclear-centrifuge-that-would-allow-faster-uranium-enrichment.html>



ПОЛИТИЗАЦИЯ СЛУЧАЕВ «НЕСОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ»

Наиболее ярким примером политизации следует назвать ситуацию вокруг так называемых случаев «несоблюдения требований» ДНЯО (англ. *non-compliance*). Это специальный правовой механизм, который основывается на всеобщем разделяемом понимании того, что государство-подписант ДНЯО и его нарушающее должно быть лишено привилегий, предоставляемых в соответствии со ст. 6 договора, до устранения нарушений. В этом отношении Агентство, признающее какое-либо государство не выполняющим по ДНЯО, передает досье этого государства в Совет Безопасности ООН.

Так, в соответствии со статьей XII.C Устава МАГАТЭ такой процесс состоит из 5 ступеней: во-первых, инспекторы Агентства заявляют об обнаруженных доказательствах, подтверждающих нарушение государством гарантийных обязательств, Генеральному Директору МАГАТЭ. Затем Генеральный Директор передает данный вопрос в Совет Управляющих для обсуждения. Третьим шагом является признание Советом Управляющих «заключения о несоблюдении гарантийных обязательств» (англ. *finding of non-compliance*) в отношении государства. Четвертый шаг заключается в формальном призыве от имени Совета Управляющих в отношении государства с требованием немедленно устранить любую деятельность, идущую вразрез с обязательствами по ДНЯО. И, наконец, пятым шагом является постановка Агентством в известность Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН в отношении этого вопроса.

При этом стоит отметить, что в действительности как такового жесткого правового термина «несоблюдения гарантийных обязательств» нет, как и конкретной процедуры применения такого термина – в случае с Ливией, например, Агентство использовало вместо него формулу «Ливия нарушила свое обязательство по соблюдению положений Соглашения о гарантиях» (англ. «*Libya was in breach of its obligation to comply with...*»), однако сути это не изменило.

При этом сущность этого явления достаточно подробно отражена в документах СВГ. Так, понятие «*non-compliance*» определяется следующими действиями государства:

- Переключение ядерного материала с заявленной ядерной деятельности или незаявление ядерного материала, который должен быть помещен под гарантии⁸⁵;
- Незаявленное производство ядерного материала;
- Незаявленное использование не подпадающего под гарантии ядерного материала на ядерной установке;
- Препятствование деятельности инспекторов МАГАТЭ, вмешательство в работу контрольного оборудования МАГАТЭ или препятствование осуществлению Агентством своей инспекционной деятельности⁸⁶;
- Начало строительства или изменение конструкции ядерной установки без уведомления агентства⁸⁷.

⁸⁵ IAEA Safeguards Glossary, 2001 ed., International Nuclear Verification Series no. 3, section 2.2(d), <http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/nvs-3-cd/Start.pdf>

⁸⁶ Там же.

⁸⁷ Прим. авт. В случае если государство ратифицировало модифицированный Кодекс 3.1 Общей части Дополнительных соглашений к СВГ от 1992 года, вводящий требование немедленного уведомления МАГАТЭ о планировании строительства

При этом стоит отметить, что в действительности как такового жесткого правового термина «несоблюдения гарантийных обязательств» нет, как и конкретной процедуры применения такого термина

При этом, в случае, если у МАГАТЭ есть заключенный с государством Дополнительный протокол к СВГ, к этому списку добавляются такие действия как недекларирование ядерного материала, ядерной деятельности или деятельности, связанной с ядерной областью, подлежащей декларированию в соответствии со статьей 2 ДП, а также незадекларированное изготовление изделий, указанных в Приложении I к Дополнительному протоколу⁸⁸.

В то же время отсутствуют процедурные требования признания государства несоблюдающим свои гарантийные обязательства. Такое решение выносится Советом Управляющих (СУ) исключительно на основании собственного заключения на основании доклада Генерального директора. То есть СУ не обязан делать официальный вывод о нарушении гарантий, если он считает, что обстоятельства не оправдывают такое заключение. Если совет все же решит подтвердить факт нарушения и сделает вывод о том, что государство, в отношении которого проводится проверка, не соблюдает свои обязательства по гарантиям, он обычно делает это путем принятия резолюции по конкретному государству, имея при этом полную свободу в выборе формулировок⁸⁹. Например, в случае с Ливией, принятая Советом Управляющих в марте 2004 года резолюция поручала Генеральному директору «сообщить об этом Совету Безопасности *только в информационных целях*, выразив одобрение [Ливии] за шаги по сотрудничеству»⁹⁰.

Именно с этим и связан риск влияния политических мотивов на выработку решения как Генерального директора, так и Совета Управляющих Агентства.

Говоря об исторической перспективе, за последние 20 лет 4 государства были уличены МАГАТЭ в нарушении гарантийных обязательств и признаны Советом Управляющих нарушающими свои обязательства по ДНЯО, а именно Иран, Ливия, Египет и Республика Корея. В то же время, результаты этого процесса оказались совершенно различными для этих стран.

Далее будут рассмотрены и проанализированы эти случаи, а также считается разумным остановиться и на кейсе Японии, который является крайне ярким и красочным дополнением к вышеназванному ряду примеров.

ядерной установки, как только будет принято официальное решение о строительстве или будет выдана лицензия на строительство.

⁸⁸ IAEA Safeguards Glossary

⁸⁹ Pierre Goldschmidt, (2009) Exposing Nuclear Non-compliance, Survival, 51:1, 143-164. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00396330902749764?needAccess=true>

⁹⁰ Там же.



Основной причиной для беспокойства Агентства и для признания Ирана несоблюдающим свои обязательства в 2003 году послужил ввод в эксплуатацию мощностей по обогащению урана в Натанзе, которые ИРИ должным образом не задекларировала

Политизация иранского кейса в 2003–2011 гг.

Западные эксперты считают, что кейс Ирана самый простой, поскольку обычно не ставится под сомнение нарушение Ираном своих обязательств. Действительно, в большей части нарушения, перечисленные в докладах Генерального Директора МАГАТЭ GOV/2003/40 и GOV/2003/63 являются очевидными случаями несоблюдения Ираном своих гарантийных обязательств.

Хотя некоторые эксперты все равно отмечают несостоятельность заявлений ИРИ, эти заявления не были официально опровергнуты⁹¹. Согласно официальным заявлениям Ирана, передача досье Агентством в Совет Безопасности ООН в феврале 2006 года «не имела под собой правовой основы и противоречила и Уставу Агентства, и сложившейся практике»⁹². Кроме того, Иран назвал безосновательным подобное решение МАГАТЭ еще и ввиду того, что «инспекторы Агентства не пришли к заключению, что ИРИ нарушает свои обязательства»⁹³.

Безусловно, подобная позиция носит весьма радикальный характер, однако стоит признать, что в отношении развития ситуации после 2003 года она может считаться в какой-то мере разумной. В первую очередь это связано с проблемными вопросами выполнения Ираном обязательств по принятым, но не ратифицированным соглашениям, таким как Дополнительный протокол к СВГ и Кодекс 3.1. Дополнительных соглашений к СВГ.

Так, например, доклад Генерального Директора МАГАТЭ 2010 года содержит в себе позицию о том, что Иран не предоставил Агентству доступ к предприятию по производству тяжелой воды около города Арак. В то же время производство трития и дейтерия не подпадает под гарантийные обязательства по СВГ.

Основной причиной для беспокойства Агентства и для признания Ирана несоблюдающим свои обязательства в 2003 году послужил скорый ввод в эксплуатацию мощностей по обогащению урана в Натанзе, которые ИРИ должным образом не задекларировала. Однако иранская сторона указывает на юридический аспект этой ситуации, а именно различие в Кодексах Агентства. Так, при подписании в 1974 году и ратификации Ираном в 1976 году Соглашения о всеобъемлющих гарантиях (СВГ) действовал Кодекс 3.1 Общей части Дополнительных соглашений к СВГ. Он предписывал, что страна должна задекларировать Агентству любую ядерную установку в срок не менее чем за 180 дней до загрузки ядерных материалов в эту установку. То есть Кодекс 3.1 не обязывал государства моментально заявлять любую строящуюся ядерную установку, то есть возведение предприятия в Натанзе без ведома МАГАТЭ с этой точки зрения было правомерным.

В 1992 году Агентство заменило Кодекс 3.1 на Кодекс 3.1. модифицированный, который уже требовал от государства заявить ядерную установку, как только будет принято решение о ее строительстве. Именно на это положение и ссылается МАГАТЭ,

⁹¹ Pierre Goldschmidt, Rule of Law, Politics and Nuclear Non-proliferation. – Presentation to the Ecole Internationale de Droit Nucléaire. // Université de Montpellier, 7 September 2007, URL: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=19564&prog=zgp&proj=znpp>

⁹² Statement by Reza Aghazadeh, Iran's vice president and president of the Atomic Energy Organisation of Iran, at the IAEA General Conference, 18–22 September 2006

⁹³ Letter from H.E. Ambassador Dr Soltanieh to the Director General of the IAEA, GOV/INF/2007/8

приводя пример несоблюдения Ираном своих гарантийных обязательств. Однако надо помнить, что на момент начала февраля 2003 года, когда Иран поставил Агентство в известность относительно строящейся установки в Натанзе, ИРИ еще не подписал соглашение о модифицированном Кодексе 3.1 (что произойдет только в конце февраля), а потому для ИРИ действовали прежние правовые нормы⁹⁴. Аналогичная ситуация произошла с планировавшимся в то время экспериментальным реактором в Даркховине и с предприятием по обогащению урана в Фордо.

Более того, Меджлис ИРИ (иранский исламский парламент) до 2007 года не ратифицировал модифицированный Кодекс 3.1, хотя страна согласилась добровольно применять его для себя до момента его ратификации⁹⁵. После передачи досье Ирана в СБ ООН, Исламская Республика в знак протеста в марте 2007 года уведомила Агентство о прекращении добровольного применения модифицированного Кодекса и возврату к имплементации положений Кодекса 3.1. Это вызвало новый виток конфронтации, поскольку, согласно позиции Агентства, такой шаг является прямым и грубым нарушением СВГ. Так, в докладе Генерального Директора 2010 года делается акцент на том, что такой шаг ИРИ нарушает ст.29 СВГ, которая гласит о том, что Дополнительные соглашения к СВГ не могут быть изменены в одностороннем порядке, а также подчеркивается, что в СВГ отсутствует правовой механизм «отката» уже подписанных положений⁹⁶. То есть, согласно позиции МАГАТЭ, Иран обязан применять к себе положения модифицированного кодекса, а попытка страны вернуться к его предыдущей версии является нарушением соглашения о всеобъемлющих гарантиях.

В то же время, модифицированный Кодекс 3.1 не был ратифицирован иранским Меджлисом и, соответственно, не обрел необходимую юридическую силу. На это указывает позиция Ирана, ссылаясь на общепринятый постулат международного права, что до тех пор, пока парламент страны не ратифицирует международное соглашение, страна не может быть принуждена или побуждена к его исполнению.

Безусловно, ядерная деятельность Исламской республики в 1990–2000-х годах не может не вызвать вопросов. Однако следует признать, что и последовательность, и аргументированность шагов Агентства являлись не всегда достаточно весомыми. Кроме того, Исламская Республика в 2003–2005 годах предпринимала серьезные шаги навстречу Агентству, с целью прояснения ситуации вокруг незаявленных объектов и материалов. Так, например, ИРИ в течение 2003 года передала в Агентство подробные отчеты о количестве имеющихся в стране незаявленных ядерных материалов, а также информацию о технических характеристиках установок и мест хранения этих материалов⁹⁷. Точно также Агентству были представлены отработанные в ходе экспериментов ядерные материалы⁹⁸.

Позиция же МАГАТЭ в отношении хотя бы правового кейса в отношении модифицированного Кодекса 3.1, в свою очередь, может наталкивать на идею о политически мотивированном

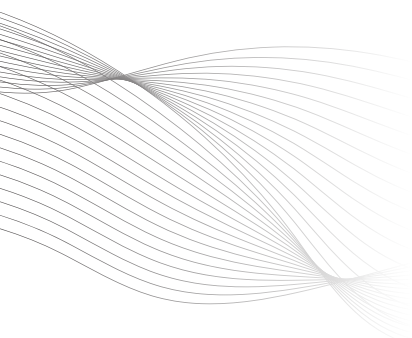
⁹⁴ Politicizing the IAEA against Iran. // Tehran Times, 15.03.2010. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/216005/Politicizing-the-IAEA-against-Iran>

⁹⁵ GOV/2554/Att.2/Rev.2; GOV/OR/777, paras. 74–76.

⁹⁶ Politicizing the IAEA against Iran...

⁹⁷ GOV/2003/40. Para. 18.

⁹⁸ Там же. Para. 21–24.



отношении Агентства к ИРИ, в особенности принимая во внимание реакцию МАГАТЭ на инциденты в Египте, Республике Корея и Японии.

Нарушение гарантий в Египте

В декабре 2004 года в ответ на запрос Агентства о предоставлении полного перечня проводимой за все время в стране ядерной деятельности и имевшегося ядерного материала, Египет предоставил информацию о ядерном материале, не включенном в предоставленный в 1982 году отчет⁹⁹. Кроме этого, Египет предоставил доступ инспекторов к объектам, на которых размещался и использовался данный материал, а также предъявил его образцы. Результатом проведенных инспекций и анализа проб стало подтверждение факта приобретения Египтом в 1982 году около 67 кг гексафторида урана UF₆, 3 кг металлического урана, 9,5 кг импортных производных соединений тория, а также небольших количеств, произведенных в стране UO₂, UO₃ и UF₄, которые не были заявлены страной¹⁰⁰.

Управлением по ядерному материалу велись исследования по извлечению уранового концентрата в качестве побочного продукта деятельности расположенного в Иншасе завода по очистке фосфорной кислоты. В то же время, согласно заявлению Египта, реальные практические результаты подобной деятельности отсутствуют.

Кроме этого, власти Египта признали, что в период между 1990 и 2003 годами проводилась серия экспериментов по облучению в реакторах небольших количеств урана с целью изучения возможностей производства «медицинских» изотопов, о чем также не было поставлено в известность Агентство. В частности, в указанное время в ходе 12 экспериментов на исследовательском реакторе мощностью 2 МВт было облучено в общей сумме 1,15 грамма различных соединений природного урана, и еще в ходе 4 экспериментов на 22,5 МВт реакторе было облучено 0,24 грамма таких же соединений¹⁰¹. Кроме того, в ходе экспериментов было задействовано 9 ториевых мишеней. В последствии все облученные мишени были растворены в трех лабораториях, однако, по утверждениям Египта, никаких экспериментов по выделению из них плутония не проводилось.

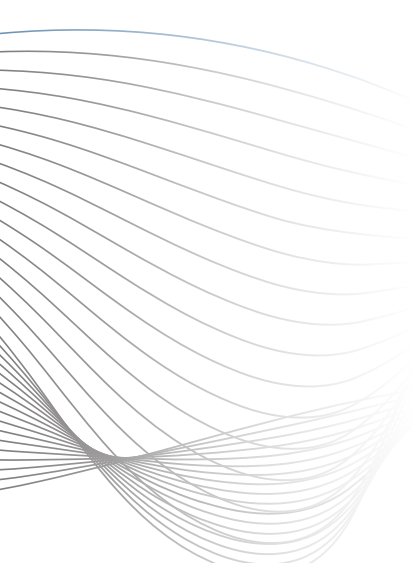
Более того, Египет осуществлял деятельность, связанную с непосредственной разработкой технологий переработки ОЯТ. Так, например, в стране до вступления в силу СВГ проводился ряд экспериментов на незаявленных импортных необлученных топливных элементах из обогащенного до 10% урана по изотопу 235, общим весом около 1 кг, которые включали работы по растворению ОЯТ.

Также с конца 1970-х годов страной разрабатывался и был практически завершен проект радиохимической лаборатории



Национальный египетский
Центр ядерных
исследований в городе
Иншас

Источник: www.tvcl.ru



⁹⁹ Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Arab Republic of Egypt. - Report by the Director General. // IAEA Board of Governors GOV/2005/9. International Atomic Energy Agency, 14 February 2005.

¹⁰⁰ GOV/2005/9. Para. 10.

¹⁰¹ GOV/2005/9. Para. 13.

(Hydrometallurgy Pilot Plant), предназначавшейся среди прочего и для выделения плутония¹⁰². В 1987 году там прошли первые эксперименты с применением нитрата уранила, смешанного с раствором, полученным в результате растворения произведенных внутри страны гранул UO₂, – при этом общий вес урановых соединений составил около 1,9 кг. По мнению МАГАТЭ, данная лаборатория в силу своих конструктивных особенностей должна была быть задекларирована, чего, однако, с момента подписания Египтом соглашения о гарантиях в 1982 году не произошло¹⁰³.

Факты свидетельствуют о грубейших нарушениях Египтом своих гарантийных обязательств. В то же время, данные нарушения, хотя и вызвали достаточно быструю реакцию Агентства, не привели к какой-нибудь значительно жесткой риторике МАГАТЭ в адрес Египта. Реакция МАГАТЭ была крайне осторожной и в большей степени закончилась на критическом разделе в Докладе об осуществлении гарантий за 2008 год.

При этом необходимо принимать во внимание несколько факторов. Во-первых, нарушения Египтом гарантий не исчерпались представленным в 2004 году списком – согласно докладу 2008 года, в 2004–2006 годах Египетское агентство по атомной энергии провело ряд масштабных проверок и расследований, в результате которых было обнаружено и представлено МАГАТЭ еще некоторое количество незаявленных материалов, в том числе и обедненный по изотопу 235 уран¹⁰⁴. Кроме того, Египет в 2004 году направлял в МАГАТЭ сообщение о том, что у национального агентства не хватает достаточных ресурсов, чтобы контролировать весь ядерный материал в стране. Более того, в 2007 и 2008 годах в ходе инспектирования предприятий в Иншасе Агентством были обнаружены частицы высоко- и низкообогащенного урана, происхождение которых не было установлено¹⁰⁵. Также неизвестно, были ли это уран оружейного качества – представители МАГАТЭ заявляли о том, что Агентство проверяет эту информацию¹⁰⁶, однако до сих пор результаты не предоставлены.

С другой стороны, в этом случае наблюдается крайне редкий масштаб и характер сотрудничества государства с МАГАТЭ в области выявления элементов незадекларированной ядерной деятельности. Так, Египет без промедлений предоставлял запрашиваемую информацию, а также в кратчайшие сроки предъявил весь оставшийся незадекларированный ядерный материал. Более того, как было указано выше, руководство египетской ядерной отрасли само инициировало ряд исследований в области незаявленного ЯМ.

В то же время, предоставляемые Египтом уверения в исключительно мирном характере своей незаявленной ядерной

¹⁰² Egypt Failed to Report “A Number” of Nuclear Materials, Activities, Facilities, IAEA Says. – NTI Global Security Newswire (GSN) Article. // Nuclear Threat Initiative official website, 14 February 2005. [Electronic source]. URL: <https://www.nti.org/gsn/article/egypt-failed-to-report-a-number-of-nuclear-materials-activities-facilities-iaea-says-4666/>

¹⁰³ GOV/2005/9. Para. 19.

¹⁰⁴ Safeguards Statement for 2008. // International Atomic Energy Agency official website. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/es2008.pdf>

¹⁰⁵ Op. cit. Para. 46.

¹⁰⁶ Heinrich M. High-enriched uranium traces found in Egypt: IAEA. // Reuters, 6 May 2009. [Electronic source]. – URL: <https://www.reuters.com/article/us-nuclear-iaea-egypt-idUSTRE54543S20090506>



деятельности не должны приниматься на веру, тем более что они крайне размыто сформулированы и слабо аргументированы. Так, например, частицы ВОУ, согласно заявлению египетской стороны, «могли быть ввезены в страну через загрязненные контейнеры для транспортировки радиоизотопов»¹⁰⁷, а лаборатория *Hydrometallurgy Pilot Plant* не была поставлена под гарантии в 1982 году, поскольку изначально при строительстве правительство задумывало использовать ее только для экспериментов в области ядерной химии¹⁰⁸. Напомним, что именно на этом объекте проводились подготовительные экспериментальные работы по разработке технологий выделения плутония из ОЯТ.

Однако при этом в публичном доступе, как и в ключевых отчетных документах МАГАТЭ отсутствуют какие-либо аргументированные оценки полученных от Египта разъяснений. Согласно заявлениям представителей Агентства, «нет никаких признаков того, что разъяснения Египта не были бы правдивыми»¹⁰⁹, а само Агентство «никогда не имело сомнений в том, что ядерные планы Египта были мирными»¹¹⁰. Более того, факты обнаружения в 2007 году частиц ВОУ не были зафиксированы в докладе Генерального директора за этот год и не были должным образом представлены Совету Управляющих¹¹¹.

Что касается юридической формулировки, то в своих докладах МАГАТЭ в отношении Египта МАГАТЭ избегает применения термина «нарушение гарантийных обязательств», замещая его размытой формулой «...ряд случаев, когда Египет не отчитывался перед Агентством в соответствии со своими обязательствами по СВГ...»¹¹², что является «предметом озабоченности» Агентства¹¹³.

Совет Управляющих МАГАТЭ не считал необходимым принимать резолюцию в отношении Египта, и тем более передавать досье в СБ ООН. Более того, СУ даже не принял решение об открытом доступе к докладу Генерального Директора, как-то было в случае с Южной Кореей. Существует два возможных объяснения такому исходу событий:

1. СУ руководствовался прецедентом Южной Кореи и, принимая во внимание степень сотрудничества Египта с Агентством не захотел приравнивать Египет к Ирану или Ливии;
2. СУ не рассмотрел представленные нарушения с египетской стороны в качестве прямой угрозы режиму нераспространения, принимая во внимание незначительное количество использованных ядерных материалов и 15-ти летнюю давность этих нарушений¹¹⁴.

При этом разумеется, ни одно из подобных объяснений не может быть достаточным для обоснования подобного решения

¹⁰⁷ Egypt: Uranium Traces Are Studied. // The New York Times, 6 May 2009. [Electronic source]. – URL: <https://www.nytimes.com/2009/05/07/world/middle-east/07briefs-egypt.html>

¹⁰⁸ GOV/2005/9. Para. 19.

¹⁰⁹ Heinrich M. Op. cit.

¹¹⁰ Egypt brushes off reports on nuclear traces. // Reuters, 7 May 2009. [Electronic source]. – URL: <https://www.reuters.com/article/us-nuclear-iaea-egypt-idUSTRE5465GR20090507>

¹¹¹ Goldschmidt P. The IAEA Reports on Egypt: Reluctantly? // The Carnegie Endowment, 2 June 2009. [Electronic source]. – URL: <https://carnegieendowment.org/2009/06/02/iaea-reports-on-egypt-reluctantly-pub-23200>

¹¹² IAEA, 'Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Arab Republic of Egypt', GOV/2005/9, para. 22

¹¹³ Ibid., para. 23

¹¹⁴ Pierre Goldschmidt...

Агентства, учитывая реальный фактический объем и характер нарушений, заявленный в том же докладе Генерального Директора.

Более того, несмотря на упоминание проблемы Египта в Докладе об осуществлении гарантий за 2004 год¹¹⁵, ни в 2005, ни в 2006, ни в 2007 году Египет в аналогичных докладах не упоминался, что создавало ложное впечатление разрешенности данного инцидента¹¹⁶.

Нарушение гарантий в Республике Корея

В феврале 2004 года в силу вступил Дополнительный протокол к СВГ между Республикой Кореей и МАГАТЭ. 23 августа 2004 года вместе с подачей декларации по Дополнительному протоколу РК предоставила Агентству информацию о серии проводившихся незадекларированных экспериментов с ядерными материалами¹¹⁷. Так, проводилась деятельность по обогащению и конверсии урана, а также выделению плутония.

В период с 1979 по 1981 год в Корейском исследовательском институте ядерной энергии (КИИЯЭ) проводились эксперименты по обогащению урана-235 до уровня 3% с использованием химического обменного процесса. Всего было использовано около 700 граммов природного урана, из которых в итоге было произведено незначительное количество слабообогащенного 0,76% - урана¹¹⁸.

Кроме этого, с июля 1981 года КИИЯЭ в течение 82 дней облучал миниатюрную топливную сборку из 5 ТВЭЛов общей массой 2,5 кг урана на реакторе Triga III¹¹⁹. После этого сборка была разобрана и в апреле-мае 1982 года из уран-плутониевого раствора было выделено небольшое количество плутония (около 40 мг)¹²⁰. При этом РК предоставляла МАГАТЭ ложные сведения – по данным списка фактически наличного количества материала от 31 мая 1982 года на этот момент сборка все еще находилась в реакторе. Ураново-плутониевый раствор также не был задекларирован¹²¹. По оценке МАГАТЭ, общее количество извлеченного тогда плутония могло составить до 0,7 грамма со степенью обогащения по изотопу 239 до 98%.

Кроме того, в 1990–2000 годах в Тэджоне были проведены



Вывеска Корейского
исследовательского
института ядерной энергии
перед его офисом в Тэджоне

Источник: www.herald-ru.com

¹¹⁵ IAEA, Annual Report for 2004 (Geneva: IAEA, 2005), p. 65, <http://www.iaea.org/Publications/Reports/Anrep2004/safeguards.pdf>

¹¹⁶ IAEA, 'Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Arab Republic of Egypt', GOV/2005/9, para. 26

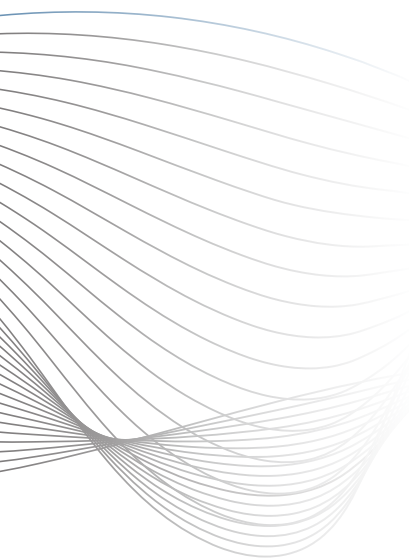
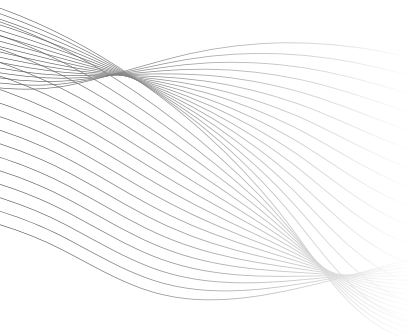
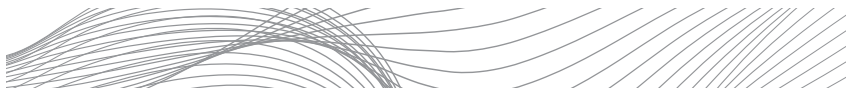
¹¹⁷ Kane C., Stephanie C. Lieggi, Miles A. Pomper. Time for Leadership: South Korea and Nuclear Nonproliferation. // Arms Control Association. [Electronic source]. – URL: <https://www.armscontrol.org/act/2011-03/time-leadership-south-korea-nuclear-nonproliferation>

¹¹⁸ Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Republic of Korea. – Report by the Director General. // IAEA Board of Governors GOV/2004/84. International Atomic Energy Agency, 11 November 2004. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2004-84.pdf>

¹¹⁹ Kang J., Hayes P., Bin L., Suzuki T., Tanter R. The South Korea's Nuclear Surprise. // Bulletin of the Atomic Scientists, January/February 2005. Vol. 61, No. 1, pp. 40-49. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2968/061001011>

¹²⁰ Sang-Hun Choe. South Korea Extracted Plutonium in 1982. // Associated Press, September 9, 2004. [Electronic source]. – URL: <https://www.nti.org/gsn/article/south-korea-admits-to-1982-plutonium-extraction-says-revelation-will-not-damage-north-korea-dialogue/>

¹²¹ GOV/2004/84, P. 6.



минимум 10 экспериментов по обогащению урана с помощью технологии лазерного расщепления изотопов (AVLIS). В частности, велись работы по выпариванию (1993), спектроскопии (с 1990 г., 1995–1996 гг.) и разделению изотопов урана, в которых использовался освобожденный от гарантий обогащенный уран и импортированный металлический природный уран (ПУ). Также в ходе проверок 2003 и 2004 годов было выяснено, что в январе–феврале 2000 года РК провела 3 эксперимента по «лазерной технологии», в которых использовался незаявленный металлический ПУ, который был произведен уже в самой РК, общим количеством 3,5 кг исходного сырья. Результатом экспериментов стало получение около 200 мг обогащенного урана-235 со средней степенью обогащения в 10,2%, однако некоторая часть была обогащена до уровня в 77%.

Вместе с этим в 1990–е годы РК проводила незаявленную конверсию природного урана – в ходе проверок МАГАТЭ было выявлено, что в стране (предположительно, до 1994 года), работали 3 лаборатории по производству металлического урана, две из которых произвели около 154 кг этого вещества, один оставшийся с которым был представлен Агентству. Кроме того, такое количество металлического урана не могло быть произведено из «заявленного» РК приобретенного оксида урана массой 125 кг¹²². Однако ввиду уничтожения установок установить общее количество произведенного урана точно не удалось.

В то же время, при подобных многочисленных нарушениях гарантийных обязательств, реакция МАГАТЭ также сильно отличалась от той, что можно наблюдать в случае Ирана. Так, после самого первого запроса Агентства в 1999 году по поводу обнаруженных слаборадиоактивных частиц урана с примесью плутония, Корея полностью отрицала деятельность по выделению последнего. 10 декабря 2002 и в марте 2003 года Агентство запрашивало доступ к Центру лазерных технологий в Тэджоне, но оба запроса были проигнорированы¹²³. И только после официального признания Кореей подобной деятельности в августе 2004 года инспекторы были допущены к указанному объекту.

Что касается выделения плутония, то МАГАТЭ дважды – в 1997 и 2003 годах во взятых пробах с бывших объектов КИИЯЭ обнаруживало следы такой деятельности. При этом данный вопрос поднимался в рамках МАГАТЭ только на заседании по гарантиям 9 декабря 2003 года¹²⁴. Несмотря на то, что Генеральный директор МАГАТЭ Мухаммед Эль- Барадей назвал данную проблему «вопросом самой серьезной важности»,¹²⁵ какой бы то ни было жесткой реакции Агентства не последовало. Так, МАГАТЭ приняло утверждения руководства КИИЯЭ в том, что «эксперименты проводились без ведома или разрешения правительства и были проведены исключительно для удовлетворения научного интереса ученых, участвовавших в них»¹²⁶. А уже в 2008 году Агентство сделало заключение о том, что «считает всю прошлую незаявленную деятельность, связанную

¹²² Kang J. & others. The South Korea's Nuclear Surprise. P. 44.

¹²³ Там же. С. 46.

¹²⁴ Там же.

¹²⁵ GOV/2004/84. P. 6.

¹²⁶ Kane C., Stephanie C. Lieggi, Miles A. Pomper. Time for Leadership: South Korea and Nuclear Nonproliferation. // Arms Control Association. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2011-03/time-leadership-south-korea-nuclear-nonproliferation#9>

с обогащением урана ... конверсией урана и экспериментами по выделению плутония, решенной»¹²⁷.

Нарушение гарантий в Японии

В случае с Японией в 1990–2000-е годы неоднократно случались случаи расхождения в фактическом наличии и заявленном количестве ядерных материалов. Так, в 1994 году под давлением США Японское правительство признало наличие около 70 кг незаявленного в МАГАТЭ плутония на предприятии по переработке ОЯТ Токай-мура (англ. *Tokai-mura*), расположенного в 120 километрах от Токио¹²⁸. По сообщениям официальных источников, власти Японии знали о накоплении небольших количеств избыточного количества плутония с 1988 года, и не декларировали эти материалы в Агентстве, однако резкий скачок «перепроизводства» плутония был для японских властей «неожиданным»¹²⁹.

Однако самым большим нарушением следует назвать инцидент 2003 года, когда стало известно о пропаже более 200 кг наработанного в Японии плутония, что сами японские власти объяснили, что подобная ситуация связана с «несовершенством методик учета плутония, а также растворением его частиц в технической воде»¹³⁰. МАГАТЭ заявило об удовлетворенности таким объяснением, а Генеральный директор Агентства заявил о том, что Агентство уверено в том, что никаких утечек ядерного материала с перерабатывающего завода не было.

Как видно, реакция Агентства на все подобные инциденты была крайне осторожной, если не сказать лояльной, в то время как речь шла о крайне значительных количествах «неучтенного» плутония. Безусловно, Япония не чинила никаких преград инспекторам Агентства, более того, активно участвовало в работе по выработке и внедрению новых, более точных методик учета и контроля ядерного материала. Однако тот факт, что ни один из данных инцидентов даже не был вынесен на обсуждение в Совет Управляющих МАГАТЭ, дает веские основания сомневаться в объективности и непредвзятости работы Агентства и Секретариата, в частности, применительно к Японии. В это же время некоторые эксперты прямо указывают на то, что со стороны определенных государств (прежде всего, со стороны США) было оказана существенная политическая подготовка с целью «замаятия» данного инцидента¹³¹.

Сравнение ситуаций ИРИ, Египта, РК и Японии

Таким образом, видно, что при схожих вводных данных, подход МАГАТЭ к урегулированию связанных с незаявленной ядерной деятельностью вопросов отличается от страны к стране.

Так, МАГАТЭ сделало вывод о том, что не обнаружило в 2008

Однако тот факт, что ни один из данных инцидентов даже не был вынесен на обсуждение в Совет Управляющих МАГАТЭ, дает веские основания сомневаться в объективности и непредвзятости работы Агентства и Секретариата, в частности, применительно к Японии

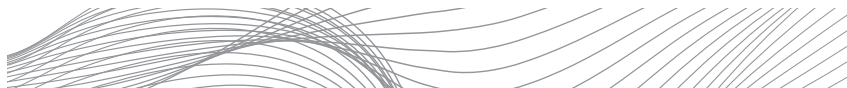
¹²⁷ Safeguards Implementation Report for 2007. // IAEA INFCIRC/739. International Atomic Energy Agency, 24 October 2008.

¹²⁸ Japan's missing plutonium. // The Independent. 09.05.1994. URL: <https://www.independent.co.uk/news/world/japan-s-missing-plutonium-1434881>.

¹²⁹ Там же.

¹³⁰ Japan Admits Nuclear Plant Has Unaccounted-for Plutonium. // Associated Press. 10.05.1994. URL: <https://apnews.com/4b2b87a19d5f32c321e45abd8083bb1>

¹³¹ Научная среда ПИР-Центра на тему «Политизация системы гарантий МАГАТЭ», 25.11.2021. Конфиденциальная расшифровка сессии «Вопрос-ответ».



году какого-либо переключения, заявленного ЯМ в Египте¹³². Что касается ИРИ, то еще в 2009 году Генеральный Директор МАГАТЭ сделал заключение об отсутствии каких бы то ни было признаков военной деятельности в стране¹³³. В то же время эксперименты в РК, даже не будучи частью системной деятельности по военной ядерной программе, включали в себя деятельность, которая могла бы быть применима в программе создания ядерных вооружений.

При этом, в обоих случаях (если говорим о ситуации вокруг СВПД) речь идет о незаявленной деятельности и ядерных материалах, которые имеют уже ярко выраженный «исторический» характер – между моментом завершения этой деятельности и ее обнаружения находится достаточный временной промежуток. Применительно к Ирану это 15 лет, в отношении Египта это 8–26 лет, т. е. данная деятельность не имеет уже критической значимости для современного состояния режима нераспространения. При этом необходимо принять во внимание продолжительный срок проведения незаявленных исследований и действий, что не позволяет не придать весомой значимости этим случаям. Однако в случае Египта Агентством было сделано заявление о том, что «вопросы ... (его незаявленной ядерной деятельности – прим. авт.) ... не являются более выдающимися» и актуальными¹³⁴. Находка же частиц ВОУ в 2007 году вообще осталась без какого-либо публичного комментария со стороны Агентства¹³⁵, а некоторые высокопоставленные сотрудники Агентства заявили, что «там нет ничего, что было бы очень серьезным»¹³⁶.

В то же время деятельность РК по обогащению урана с помощью лазерных технологий была завершена всего за 3 года до ее раскрытия Агентству и в силу своей специфики должна была бы стать одним из наиболее жестких критических пунктов для Агентства. Тем не менее, как упомянуто выше, в Докладе об осуществлении гарантий за 2007 год данная деятельность названа «не вызывающей вопросов и опасений».

Тем не менее, применительно к Ирану, Агентство вплоть до настоящего времени не перестает требовать дачи разъяснений по поводу найденных следов ядерного материала на 3-х незаявленных объектах и разъяснений по поводу обнаруженных следов возможного диска из металлического урана.

При этом необходимо помнить, что в Египте незаявленный ЯМ продолжал находиться вплоть до передачи его Агентству в 2004–2006 годах. А итоговой рекомендацией МАГАТЭ по словам экс-главы Египетского Агентства по атомной энергии Али Ислама стало то, что «Египту следует впредь принять некоторые корректирующие меры в том, как он декларирует свои эксперименты»¹³⁷.

Кроме того, и в случае Египта, и в случае РК Агентство не стало принимать решение о признании несоблюдения обоими

¹³² Goldschmidt P. The IAEA Reports on Egypt...

¹³³ Amano Y. Challenges in Nuclear Verification. – A speech by Director-General. // IAEA Official website, 5 April 2019. [Electronic source]. – URL: <https://www.iaea.org/newscenter/statements/challenges-in-nuclear-verification>

¹³⁴ Safeguards Statement for 2008. Para. 45.

¹³⁵ Goldschmidt P. The IAEA Reports on Egypt...

¹³⁶ IAEA finds no Egyptian nuclear plan. // Al-Jazeera News Agency, 4 February 2005. [Electronic source]. – URL: <https://www.aljazeera.com/news/2005/2/4/iaea-finds-no-egyptian-nuclear-plan>

¹³⁷ Там же.

странами гарантийных обязательств, хотя это обязательная процедура, предусмотренная статьей 12 С Устава МАГАТЭ¹³⁸.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Кратко рассмотрев основные направления развития системы гарантий МАГАТЭ, можно заключить, что в ближайший период будут сохранены современные тенденции по расширению применения Концепции на уровне государства и универсализации Дополнительного протокола, а также разработка ПУГ для все большего числа государств.

Важнейшей частью деятельности Агентства в этот период должна стать работа по конкретизации сущностных положений КУГ и принятию мер, предотвращающих использование организации в качестве политического инструмента какими-либо сторонами. Для этого необходима как конкретизация т.н. страновых факторов, так и предлагаемая российской стороной политика транспарентности в области получаемой Агентством информации, на основании которой разрабатываются индивидуальные подходы на уровне государства.

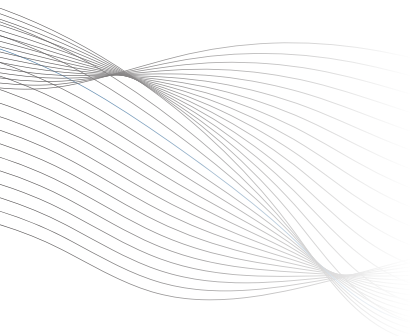
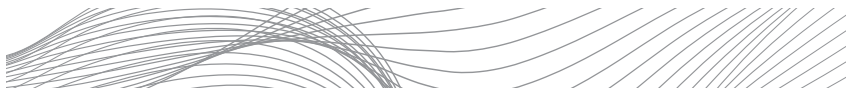
Для этого следует предположить введение открытой для стран-членов Агентства системы критериев для каждого из страновых факторов, в особенности касающихся истории применения гарантий в стране или истории взаимоотношений страны и Агентства, по которым МАГАТЭ будет оценивать данное государство при выработке индивидуального ПУГ.

Кроме того, наибольшее число опасений вызывает именно сама процедура проверки информации, полученной от третьей стороны. Поскольку вопросами политической аналитики поступающей информации в рамках Секретариата занимается только небольшая группа из нескольких человек, разумным считается предложить введение инструментария верификации экспертной оценки конкретной информации другими сотрудниками Агентства. Это нужно для целей максимального снижения риска вовлечения каких-либо интересов самих государств – при такой «группе мудрецов» с одной стороны, сохраняется конфиденциальность чувствительной информации, с другой же стороны, повышается транспарентность оценки получаемой от третьих сторон информации, и, как следствие, снижается риск восприятия государством-объектом данной информации как политически мотивированной, – а значит, предотвращается ситуация спиралевидного конфликта государства и Агентства.

КУГ является принципиально новой стадией развития существующей системы гарантий, став по своей сути ответом на исторический вызов 1990-х годов, брошенный миру и Агентству обнаружением военных и незаявленных ядерных программ в ряде государств.

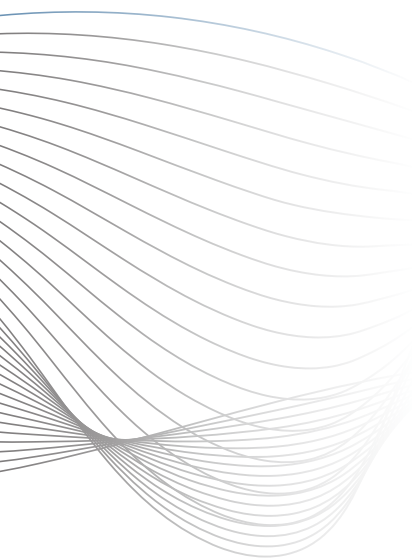
В то же время, необходима дальнейшая работа по изучению рисков, которые могут возникнуть при реализации КУГ на практике, прежде всего, политизации системы гарантий, и путей нивелирования этих рисков. Политизацию как деструктивный

¹³⁸ Goldschmidt P. Exposing Nuclear Non-compliance. // Survival, 2009. №51:1, pp. 143–164.



процесс, если он уже запустился, достаточно сложно остановить, поскольку простое применение Агентством разработанных «нормативных» ответных мер может еще больше способствовать прогрессированию данного процесса. В этой связи необходим поиск нестандартного, скорее всего, многостороннего подхода к решению данной проблемы, как показывает пример Ирана, свидетелями чего мы можем сейчас быть.

Кроме того, феномен политизации гарантий МАГАТЭ легко проследить, сравнив реакцию Агентства на случаи нарушения гарантий в Иране и Египте, Республике Корея и Японии, когда практически при очень схожих вводных в одном случае реакция Агентства была весьма резкой и жесткой, а в других МАГАТЭ заняло крайне лояльную позицию, практически беря на веру крайне спорные утверждения правительств государств. Отсутствие четко прописанной процедуры признания государства несоблюдающим свои гарантийные обязательства и регламентации дальнейших шагов в зависимости от «тяжести» ситуации приводит к тому, что Агентство имеет практически неограниченное право использования каких угодно формулировок при вынесении резолюций в отношении того или иного государства, что может влечь за собой неприятные последствия. Кроме того, само по себе создание прецедента, когда МАГАТЭ, принимая во внимание «высокую степень сотрудничества» государства не ставит вопрос о юридическом признании таковыми многочисленных нарушений этим государством своих гарантийных обязательств, является весомой угрозой доверию системе гарантий МАГАТЭ как неполитизированному институту. А это, в свою очередь, ведет к ее политизации и, как следствие, усилению угрозы нарушения режима нераспространения ядерного оружия. ■



**СИСТЕМА ГАРАНТИЙ МАГАТЭ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ И
ОЦЕНКА РИСКОВ ЕЕ ПОЛИТИЗАЦИИ**

Индекс Безопасности – Научные записки

№8 (34), 2022

Савва Никулин

Система гарантий МАГАТЭ на современном
этапе и оценка рисков ее политизации

Главный редактор: В.А. Орлов

Редакторы: Е.Г. Чобанян, С.Д. Семенов

Рецензент: В.П. Кучинов

Дизайн и компьютерная верстка: Е.Г. Чобанян

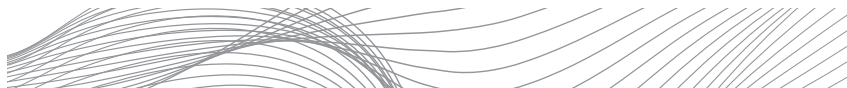
В оформлении доклада используется фраг-
мент гравюры Альбрехта Дюрера «Носорог»

Использование наименования и
символики журнала Индекс Безопасности
© Владимир Орлов

Работа над номером завершена
16 февраля 2022 г.

© ПИР-Пресс, 2022





ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ

Индекс Безопасности – Научные записки – доклады, аналитические статьи, комментарии и интервью, которые отражают позиции российских и зарубежных экспертов по актуальным вызовам глобальной безопасности и политики России в этой сфере. Задача серии – дать понятный анализ проблем международной безопасности и предложить для них конкретные и реалистичные решения. Серия пришла на смену журналу *Индекс Безопасности*, издаваемому ПИР-Центром в 1994 – 2016 гг.

Авторы и редакторы серии будут рады комментариям, вопросам и предложениям, которые читатели могут направить на электронную почту inform@pircenter.org.

БУДУЩЕЕ ДНЯО И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ

Данная научная записка выполнена в рамках проекта «Будущее ДНЯО и интересы России», который является частью Программы «Россия и ядерное нераспространение». Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), вступивший в силу в 1970 г., по сей день остается важнейшим элементом всей архитектуры международной безопасности.

Цель данного проекта – предоставить качественную экспертную оценку данного вопроса, а также посредством организации разнообразных дискуссионных площадок способствовать более плодотворному обсуждению современных проблем режима ядерного нераспространения. Среди прочего, данный проект рассматривает вопросы развития мирной атомной энергетики в контексте международного режима ядерного нераспространения. Деятельность МАГАТЭ и вопросы гарантий традиционно, начиная с публикаций Р.М. Тимербаева 1990-х годов, находятся в спектре внимания проекта и интересов ПИР-Центра.

ЕВСТАФЬЕВСКАЯ СЕРИЯ

Данная записка выпущена в рамках *Евстафьевской серии*. Это серия научно-исследовательских и научно-практических публикаций молодых, начинающих авторов из России и различных государств мира в области международной безопасности – прежде всего, аспирантов и магистрантов. Для многих это их первая или одна из первых полноформатных научных публикаций, с обязательным внешним рецензированием и предварительным обсуждением проекта на научно-образовательных семинарах в ПИР-Центре или в аналогичных форматах.

Ежегодно 15 ноября комиссия *Евстафьевской серии* присуждает молодому специалисту, чья научная записка признается лучшей, премию имени Г.М. Евстафьева.

Геннадий Михайлович Евстафьев (1938 – 2013) – выдающийся советский, российский специалист в области нераспространения ОМУ и глобальной безопасности. Последние десять лет жизни Г.М. Евстафьев посвятил ПИР-Центру, где работал в должности старшего вице-президента и уделял большое внимание творческому, научному росту молодежи, считая это своей важнейшей миссией и важнейшей миссией ПИР-Центра.

Галерея памяти Геннадия Евстафьева: <https://pircenter.org/experts/194-gennady-evstafiev>.

Премия имени Г.М. Евстафьева была учреждена в 2021 году. Лауреаты премии:

- 2021 – С.Д. Семенов.