

# Принципы и рекомендации по применению системы гарантий МАГАТЭ

Г.В. Берденников, Томас Кантримен,  
Джон Карлсон, А.В. Хлопков


Опубликовано в докладе

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



**Центр энергетики  
и безопасности**  
[www.ceness-russia.org](http://www.ceness-russia.org)





**В** 2019–2020 гг. московский Центр энергетики и безопасности (ЦЭБ) и вашингтонская Инициатива по сокращению ядерной угрозы (NTI) провели серию заседаний, посвященных обсуждению будущей системы гарантий МАГАТЭ<sup>1</sup>. В них приняли участие эксперты по ядерной проблематике и представители академического сообщества, а также бывшие дипломаты и сотрудники МАГАТЭ из США, России и других государств. В центре дискуссий находился вопрос о том, возможно ли придать новый импульс усилиям по укреплению режима ядерного нераспространения путем наведения мостов и укрепления сотрудничества в сфере гарантий. Система гарантий традиционно являлась темой, по которой СССР и США удавалось находить общий язык даже в наиболее напряженные периоды холодной войны. С одной стороны, это объяснялось наличием взаимных интересов по предотвращению распространения ядерного оружия, а с другой – преимущественно техническим характером обсуждаемых вопросов, которые не были слишком отягощены политическими, или идеологическими соображениями.

Однако отношения между Россией и США в последнее время настолько ухудшились, что конструктивный диалог на официальном уровне стал невозможным даже по вопросам, ранее не вызывавшим противоречий. Совершенно очевидно, что такая ситуация не только противоречит интересам национальной безопасности обоих государств, но и несет угрозу миру и безопасности в глобальном масштабе. Поэтому создание площадки для экспертного американо-российского диалога по вопросам гарантий, нацеленного на поиск точек соприкосновения в данной сфере в этот сложный период, может внести позитивный вклад в преодоление нынешних негативных тенденций в области нераспространения. В данной статье авторами предпринимается совместная попытка сформировать предложения по ключевым принципам применения системы гарантий МАГАТЭ.

### **История гарантий**

Хотя мощный импульс развитию системы гарантий МАГАТЭ был придан заключением Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), сама идея гарантий сформировалась еще до ДНЯО. Устав Агентства 1956 г. содержит положение о системе мероприятий для предотвращения использования специальных расщепляющихся и иных материалов, услуг, оборудования и технических средств и сведений, предоставленных Агентством, под его наблюдением или контролем таким образом, чтобы способствовать какой-либо военной цели. Авторы проекта ДНЯО решили не создавать с нуля систему для контроля за соблюдением Договора. Вместо этого было принято решение об использовании и дальнейшем развитии положений, уже содержащихся в Уставе МАГАТЭ.

---

<sup>1</sup> Экспертные встречи на тему «Будущее системы гарантий МАГАТЭ: сближение подходов» в рамках совместного проекта ЦЭБ и NTI состоялись в Москве и на Валдае (Россия) и в Вене и Бадене (Австрия) 28–30 января и 18–20 сентября 2019 г. соответственно. 21, 23 и 28 июля, 4 и 11 августа 2020 г. также были проведены заседания в формате видеоконференции.

## И Российская Федерация, и США выступают за универсализацию Дополнительного протокола, который должен стать стандартом проверки мирного характера ядерной деятельности.

Система гарантий МАГАТЭ служит механизмом контроля за соблюдением ДНЯО. Она функционирует путем реализации Соглашений о всеобъемлющих гарантиях (СВГ), заключенных Агентством и государствами-участниками ДНЯО. Обязанности государств и МАГАТЭ сформулированы в пунктах 1 и 2 СВГ на основании Статей II и III ДНЯО<sup>2</sup>.

В ответ на обнаружение тайной ядерной программы в Ираке в 1990-х гг. МАГАТЭ в сотрудничестве с государствами-членами учредила масштабную программу по укреплению всей системы гарантий, которая первоначально называлась «Программа 93+2». Одной из наиболее важных мер, предпринятых за счет этой программы в отношении всех государств, стала концепция «оценки на уровне государства», которая привела к разработке концепции «гарантий на уровне государства». Эта концепция выражается в формулировке вывода о применении гарантий в конкретном государстве в целом. Другим ключевым результатом «Программы 93+2» стала разработка Дополнительного протокола (ДП). Речь идет о типовом протоколе, который подписывается в дополнение к Соглашению между конкретным государством и МАГАТЭ о применении гарантий. Этот типовый протокол был принят Агентством в 1997 г. и предлагается государствам для подписания на добровольной основе.<sup>3</sup> Данный документ значительно укрепляет возможности МАГАТЭ по получению доступа к ядерным и специальным расщепляемым материалам и связанным с ними объектам и деятельности в соответствующем государстве в рамках заключенного соглашения о гарантиях.

И Российская Федерация, и США выступают за универсализацию Дополнительного протокола, который должен стать стандартом проверки мирного характера ядерной деятельности.

Важной характеристикой системы гарантий является ее эволюция с течением времени. За весь период ее существования применялись две концепции осуществления гарантий: концепция гарантий на уровне установки (ГУУ), использовавшаяся с 1961 по 2003 г., и концепция гарантий на уровне государства (ГУГ), применяющаяся с 2003 г. по настоящее время.

Концепция ГУГ разрабатывается с целью реагирования на новые вызовы и новые технические возможности. В 2000 г. в Секретариате МАГАТЭ возникла идея разработать модифицированный подход к гарантиям; во внутренних дискуссиях такой подход сперва назывался «осуществлением гарантий на основе рисков», а затем «гарантии на основе информации». В основе такого подхода лежал в том числе и аргумент о том, что в силу быстро растущего количества ядерных объектов и ограниченности ресурсов, Агентство не может вести деятельность по осуществлению гарантий на всех этих объектах в одинаковой степени без ущерба для ее эффективности. Поэтому с учетом положений СВГ, уполномочивающих МАГАТЭ вести свою работу с учетом «характеристик ядерного топливного цикла Государства», Агентству следует предоставить возможность определять, какие виды деятельности дают больше оснований для обоснованных опасений в плане нераспространения, чтобы сфокусировать меры в рамках применения гарантий именно на такой деятельности<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), *Структура и содержание соглашений между Агентством и государствами, требуемых в связи с Договором о нераспространении ядерного оружия*, INFCIRC/153 (Corr.). [www.iaea.org/sites/default/files/infirc153\\_rus.pdf](http://www.iaea.org/sites/default/files/infirc153_rus.pdf).

<sup>3</sup> МАГАТЭ, *Типовой дополнительный протокол к соглашению(ям) между государством(ами) и Международным агентством по атомной энергии о применении гарантий*, INFCIRC/540. [www.iaea.org/sites/default/files/infirc540c\\_rus.pdf](http://www.iaea.org/sites/default/files/infirc540c_rus.pdf).

<sup>4</sup> МАГАТЭ, INFCIRC/153 (Corr.).

Переход от применения гарантий на основе концепции на уровне установки к гарантиям на уровне государства еще не завершен. Этот переход является сложным процессом, требующим тщательного рассмотрения многих факторов. Изменения будут оправданными только в том случае, если система гарантий останется объективной, деполитизированной, технически эффективной и понятной государствам, а также основанной на правах и обязанностях сторон в соответствии с подписанными ими соглашениями о гарантиях. Привнесение субъективных выводов в процесс проверки может привести к искажению реальной картины и, таким образом, иметь негативные последствия для режима ядерного нераспространения.

### **Общие принципы, применимые к гарантиям на уровне установки и к гарантиям на уровне государства**

Общие принципы, применимые и к ГУУ, и к ГУГ, включают:

- соблюдение правовых рамок (Соглашение о гарантиях, Протоколов к нему и Дополнительных положений);
- высокая эффективность (способность обнаруживать несоблюдение заключенного государством соглашения о гарантиях);
- высокая действенность (т.е. обеспечение наилучших результатов работы в рамках имеющихся ресурсов);
- недискриминационность (применение единых принципов и критериев, определяющих интенсивность проверочной деятельности в каждом конкретном государстве);
- прозрачность процедур проверки и формирования выводов (предоставление государствам информации в Докладе об осуществлении гарантий (ДОГ) и другими способами).

Последний, пятый принцип не менее важен, чем первые четыре: государства смогут убедиться в том, что Секретариат соблюдает принципы с первого по четвертый, только если выполняются положения пятого принципа.

Заявление о выводах в связи с осуществлением гарантий, опубликованное в ДОГ в 2003 г., впервые было сформулировано на основе концепции

«гарантий на уровне государства». Это означает, что выводы о применении гарантий были сформулированы для каждого государства в целом в соответствии с обязательствами, содержащимися в соответствующем (т.е. подписанном этим государством) типе соглашений о гарантиях. Однако сам переход от концепции гарантий на уровне установки к гарантиям на уровне государства занял очень долгое время и до сих пор полностью не завершен.

Все вышеперечисленные принципы применимы к работе Агентства – однако здесь необходима взаимность. Иными словами, некоторые обязанности должны лежать и на государствах. Из этого вытекает еще один принцип: *гарантии должны осуществляться совместно, как часть общей ответственности.*

Под «совместно» здесь понимается как сотрудничество между МАГАТЭ и государствами (по отдельности или коллективно, в зависимости от контекста), так и сотрудничество между разными государствами в общих интересах обеспечения хорошо функционирующей системы гарантий.

Крайне важно, чтобы государства не воспринимали гарантии в качестве враждебной или навязанной им системы. Посредством гарантий государствам предоставляется крайне важная услуга: гарантии позволяют укрепить доверие и беспристрастно расследовать возникающие подозрения. Поэтому в интересах всех государств продемонстрировать, что они соблюдают свои обязательства в сфере нераспространения, всесторонне сотрудничая с системой гарантий МАГАТЭ, что включает не только сотрудничество в осуществлении гарантий, но и принятие самой передовой формы гарантий – Дополнительного протокола.

МАГАТЭ и государствам-членам следует работать над развитием и укреплением культуры сотрудничества в деле гарантий, признавая наличие совместных интересов в следовании всем остальным ключевым принципам, перечисленным ранее.

Секретариат МАГАТЭ должен быть готов к открытой дискуссии на тему применения гарантий во всех органах Агентства; он также должен быть готов обосновать свое использование информации в формировании выводов о ядерной деятельности государств. Выводы должны вырабатываться на основании технических данных Секретариата, в том числе независимой оценки информации, полученной Агентством или предоставленной Агентству.

## ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРИМЕНЕНИЮ СИСТЕМЫ ГАРАНТИЙ МАГАТЭ

С учетом вышеприведенных соображений, к развитию системы гарантий МАГАТЭ может применяться нижеследующий набор принципов. И США, и России следует руководствоваться этими принципами в своей работе с МАГАТЭ, как по отдельности, так и совместно.

- В существующих правовых рамках гарантий МАГАТЭ крайне важно укрепить уверенность в том, что государства соблюдают свои обязательства по гарантиям. С этой целью Секретариат Агентства в настоящее время работает над внедрением концепции гарантий на уровне государства.
- Система гарантий МАГАТЭ должна заслуживать доверия с технической точки зрения, быть непредвзятой и применяться на основе прозрачных для государств процессов.
- В этой связи Секретариату МАГАТЭ, как это было поручено Генеральной конференцией, следует предоставить Совету управляющих доклад о концептуализации и разработке подхода к осуществлению гарантий, выработанного Секретариатом Агентства, для прояснения роли объективных страновых факторов в планировании, применении и оценке гарантий в государстве. В Докладе должно содержаться описание причин, которые сделали необходимой разработку Секретариатом модифицированных подходов к осуществлению гарантий, а также полный перечень объективных страновых факторов, которые принимаются во внимание Секретариатом. В будущем Секретариату следует докладывать Совету управляющих о любых возможных изменениях в списке этих объективных страновых факторов.
- Концепцию гарантий на уровне государства следует внедрять в соответствии с полномочиями и обязательствами, очерченными в соглашениях о гарантиях. Эта концепция не должна рассматриваться в качестве функциональной замены Дополнительного протокола в случаях, когда соответствующее государство ДП не подписало. Усилия Секретариата и государств-членов по универсализации ДП должны быть продолжены и усилены с целью всеобщего признания того, что СВГ в сочетании с ДП являются международно признанным стандартом проверки.
- Эффективность гарантий должна оставаться наивысшим приоритетом. Усилия по снижению расходов не должны идти в ущерб эффективности.
- Выводы об осуществлении гарантий должны основываться только на объективных страновых факторах. Политические соображения в этом контексте неуместны.
- Постоянной консультативной группе по осуществлению гарантий при генеральном директоре следует продолжить рассмотрение объективных страновых факторов и внесение рекомендаций для включения в доклад Секретариата Совету управляющих.
- Выводы об осуществлении гарантий должны основываться на деятельности Секретариата по осуществлению гарантий, в т.ч. на сборе, анализе и оценке относящейся к гарантиям информации, а не на политических суждениях касательно предполагаемых намерений конкретного государства в отношении приобретения ядерного оружия. Выводы должны основываться на объективных данных, в т.ч. на результатах инспекций МАГАТЭ.
- Разработанные Секретариатом МАГАТЭ подходы на уровне государства должны оставаться недискриминационными. Во всех странах, для которых действуют аналогичные типы соглашений о гарантиях, должны применяться общие цели деятельности по осуществлению гарантий на уровне государства. К ним также должны применяться единые процессы осуществления гарантий путем объективного определения подхода на уровне государства для каждой страны.
- Конкретные меры осуществления гарантий, а также способы и интенсивность их применения в каждом конкретном государстве будут зависеть от объективных страновых факторов и технических соображений.

*продолжение >*




- Разработанные Секретариатом подходы на уровне государства должны обеспечивать высокую вероятность обнаружения любых нарушений странами своих Соглашений о гарантиях. Своевременное обнаружение переключения задекларированного материала и сдерживание такого переключения путем создания высокого риска его раннего обнаружения должны оставаться фундаментальными задачами гарантий.
- Учет ядерного материала остается главной основой для формирования вывода об отсутствии переключения задекларированного материала.
- Для государств, которые ввели в действие СВГ, Секретариат должен обеспечить применение гарантий ко всем исходным и расщепляющимся материалам, используемым во всей их мирной ядерной деятельности, а также принимать меры при наличии достоверных признаков незадекларированной ядерной деятельности.
- Если для государства не вступил в силу ДП, то от Секретариата не требуется формулировать расширенный вывод об отсутствии в этом государстве незадекларированных ядерных материалов или деятельности. Однако отсутствие ДП не является препятствием для Секретариата в оценке признаков наличия незадекларированной деятельности, запросе у государства разъяснений и подаче соответствующего доклада Совету управляющих, если Секретариат МАГАТЭ пришел к выводу, что государство не обеспечило достаточного уровня сотрудничества и не позволило инспекторам удостовериться, что все ядерные материалы в этом государстве продолжают использоваться исключительно в мирных целях. Секретариат в таком случае должен предоставить доклад о своих выводах вместе информацией, на основе которой они были сделаны, Совету управляющих, который будет принимать дальнейшее решение.
- Оценки гарантий в государстве с использованием всей имеющейся у Секретариата МАГАТЭ информации, относящейся к гарантиям, должны укрепляться и постоянно обновляться. В то время как Секретариат должен учитывать эффективность государственной и/или региональной системы учета и контроля, он не должен делегировать свою ответственность за проверку учета ядерного материала таким государственным и/или региональным системам учета и контроля. Агентство должно иметь возможность выработать собственные независимые выводы.
- С учетом задачи обеспечения эффективного и действенного применения гарантий Секретариат МАГАТЭ должен принимать во внимание все технически осуществимые для государства пути к переключению и приобретению на основании имеющейся информации, относящейся к гарантиям.
- Секретариат должен отдавать приоритет сбору объективных данных, прежде всего с помощью инспекций, чтобы снять любые имеющиеся вопросы, а также определить причины расхождений и аномалий. При этом Секретариат должен работать в рамках существующих полномочий по осуществлению гарантий и использовать технически надежные и объективные меры.
- В своей деятельности Секретариат МАГАТЭ должен анализировать всю относящуюся к гарантиям информацию и в рамках такой работы определять, нужны ли дальнейшие меры по расследованию достоверных признаков незадекларированной деятельности. Секретариат должен предоставлять Совету управляющих детальное описание информации, которая послужила основой для соответствующих выводов, а также быть готовым отстаивать эти выводы в ходе открытой дискуссии на заседании Совета управляющих.
- Секретариат МАГАТЭ должен выработать независимые и объективные выводы на основании непредвзятых и технически заслуживающих доверия методов оценки. Эти выводы должны основываться на собственной деятельности Секретариата по осуществлению гарантий.
- МАГАТЭ несет ответственность за то, чтобы никакая его деятельность не способствовала ядерному распространению. В соответствии с обязательствами государств-участников ДНЯО, Секретариат должен запрашивать содействие у экспертов, имеющих поддержку со стороны государств «ядерной пятерки» (Великобритании, Китая, Российской Федерации, США, Франции), по конкретным вопросам, которые могут выходить за рамки мирной ядерной деятельности в государствах-участниках Договора, не обладающих ядерным оружием.



**Центр энергетики  
и безопасности**  
[www.ceness-russia.org](http://www.ceness-russia.org)

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

[www.nti.org](http://www.nti.org)

 @NTI\_WMD  nti\_wmd  [Facebook.com/nti.org](https://www.facebook.com/nti.org)

Центр энергетики и безопасности  
Мосфильмовская ул., д.42, стр. 1  
Москва, 119285, Россия

[www.ceness-russia.org](http://www.ceness-russia.org)