

ВИРОБЛЕННЯ МОЖЛИВОГО МЕХАНІЗМУ ВИКЛЮЧЕННЯ РФ З РБ ООН ТА МАГАТЕ

Авторська група:

Михайло Самусь, Володимир Солов'ян

I. ОЦІНКА СТАНОВИЩА

З початком широкомасштабної агресії Росії проти України, проблема виключення РФ з РБ ООН та МАГАТЕ набула вкрай гострого характеру.

Росія, як член Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй (РБ ООН), багаторазово порушивши Статут організації, фактично перетворила цей орган в «раду небезпеки та нестабільності», просуваючи свої наративи та погляди на міжнародне право та, власне, роль і завдання ООН. Задекларувавши необхідність «руйнації однополярного світу», РФ, насправді, цілеспрямовано руйнує систему міжнародних відносин та міжнародного права. Незаконно анексувавши Крим, окупувавши Донбас, розпочавши неспровоковану, найбільшу з часів Другої Світової війни, агресивну війну проти України, декларуючи відверті цілі геноциду Української Нації (через термін «денацифікація»), Росія блокує будь-які кроки РБ ООН на припинення своєї агресії проти України і примушення її до виконання вимог міжнародного права та поваги територіальної цілісності та суверенітету України. Фактично Росія перетворила РБ ООН на інструмент своєї реваншистської політики, спрямованої на відновлення «Імперії СРСР 2.0». Крім того, РБ ООН використовується Москвою для поширення неоімперських наративів, фейків та дезінформації з метою виправдання агресії проти України, викривлення реальної картини щодо ситуації на окупованих територіях та в самій РФ.

У зв'язку з цим питання виключення РФ з Ради Безпеки ООН набуло не лише актуального, але і прикладного значення. Виключення Росії з РБ ООН, окрім примушення РФ до припинення війни проти України, виведення російських військ з окупованих територій України (включно з Кримом) та організації Міжнародного трибуналу з розслідування воєнних злочинів РФ проти України, зможе допомогти ООН повернути центральне місце в сучасній системі міжнародних відносин і різко підвищить можливості щодо забезпечення стабільності і миру у глобальному масштабі.

Окрім того російська агресія проти України поставила перед міжнародною спільнотою цілу серію безпрецедентних в історії атомної енергетики викликів, таких як захоплення найбільшої в Європі атомної електростанції (АЕС), бойові дії в безпосередній близькості від її об'єктів, спроби насильницького відчуження станції з енергетичної системи країни-власниці, що супроводжуються перманентною загрозою виникнення аварійної ситуації.

Виняткова роль у питанні мінімізації негативних наслідків дій Росії належить Міжнародному агентству з атомної енергії (МАГАТЕ) – організації, якій світова спільнота делегувала роль міжнародного інспектора з питань ядерних гарантій та контролю у галузі цивільних ядерних програм. В контексті спроб Кремля анексувати Запорізьку атомну електростанцію (ЗАЕС) та використовувати фактичний контроль над атомною станцією з метою енергетичного шантажу України виникають політико-правові підстави для перегляду повноважень Росії в рамках МАГАТЕ. Однак завдяки сильним позиціям на міжнародному ринку атомної енергетики Москва уникає відповідальності на рівні МАГАТЕ.

В цих умовах набуває актуальності обмеження експортних можливостей Росії в галузі «мирного атома». Асиметричний підхід у реагуванні на енергетичний шантаж Москви дозволить країнам-партнерам України уникнути негативних наслідків для власної безпеки, що вкрай важливо з огляду на глобальний контекст протистояння з російським ревізіонізмом. Тому в рамках даної записки ми аналізуємо позиції на світовому енергетичному ринку російського державного холдингу «Росатом», який в руках Кремля перетворився на інструмент підриву української енергетичної безпеки.

II. ПЕРСПЕКТИВИ ВИКЛЮЧЕННЯ РФ З РБ ООН

Проблема позбавлення РФ права вето в Раді Безпеки ООН або навіть виключення цієї країни з РБ ООН, насправді, є одним із ключових аспектів забезпечення ефективності виконання Організацією Об'єднаних Націй своїх функцій у сфері забезпечення стабільного та мирного розвитку глобальної системи міжнародних відносин.

Станом на зараз, можна визначити два основних можливих напрямки вирішення питання виключення РФ з РБ ООН – через реформу ООН та, власне, через цілеспрямоване створення умов для припинення РФ участі у Раді Безпеки Організації Об'єднаних Націй.

Перший варіант передбачає запуск глибинних процесів реформування ООН, котрі можуть зайняти тривалий час, потребуватимуть довготривалих та складних узгоджень з країнами-постійними членами ООН та розробки нових підходів до функціонування РБ ООН. Зокрема - розширення її складу, перегляду питання статусу країни-постійного члена РБ, модернізації, обмеження або скасування права вето тощо.

При цьому питання реформування ООН все частіше виноситься на обговорення, в тому числі і в рамках Організації. Зокрема 21 вересня 2022 року на засіданні Генеральної Асамблеї ООН президент США Джо Байден заявив, що підтримує розширення кількості постійних та непостійних членів Ради Безпеки, а також стосовно обмеження права вето¹. «Члени Ради Безпеки ООН, повинні постійно підтримувати й захищати Статут ООН і утримуватися від застосування вето за винятком рідкісних, надзвичайних ситуацій, з тим щоб Радбез не втрачав довіри й був дієвим», – наголосив Байден. Раніше постійна представниця США при ООН Лінда Томас-Грінфілд заявила, що Вашингтон підтримує реформу Ради Безпеки Організації, зокрема розширення географічного представництва її членів і обмеження використання права вето². У цьому контексті Томас-Грінфілд оголосила, що США вирішили дотримуватися «шести принципів відповідальної поведінки членів Ради Безпеки ООН». Серед них вона назвала активнішу взаємодію з іншими членами ООН та її установами й відмову від використання вето за винятком крайніх випадків. Так само під час виступу на Генеральній Асамблеї ООН 21 вересня 2022 року канцлер ФРН Олаф Шольц наголосив, що правила міжнародного порядку потрібно постійно адаптовувати до реальності, та закликав до реформи інституцій ООН³. При цьому він підтвердив бажання Німеччини стати постійним членом Ради Безпеки ООН. Туреччина під час того ж засідання Генеральної Асамблеї ООН закликала до реформування ООН, виступивши за скасування права вето в системі Ради безпеки ООН. Зокрема міністр закордонних справ Туреччини Мевлют Чавушоглу пояснив, що більшість країн-членів ООН погоджуються з ідеєю реформування організації⁴.

Очевидно, що більшість країн-членів ООН та РБ ООН виступають за підвищення ефективності діяльності організації, а значна частина говорить про необхідність модернізації та реформування принципів та структури ООН. Думка про те, що головна універсальна світова міжнародна організація, значною мірою, втратила реальний вплив та дієві інструменти недопущення та припинення війн, а також мирного врегулювання конфліктів між країнами, розділяється більшістю членів ООН. Однак, наближення до практичних аспектів реформи Організації зустрічає відкритий чи прихований опір, що вже довгий час не дозволяє безпосередньо розпочати реформу ООН. При цьому опір окремих членів РБ ООН виходить із власних інтересів і не має прямого відношення до діяльності Організації. В той же час саме такі позиції заважають запустити процеси трансформації ООН.

¹ «США підтримують розширення Радбезу ООН – Байден». URL:

<https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/21/7147235/>

² «США порушать питання реформи Радбезу ООН через агресію Росії». URL:

<https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/8/7146444/>

³ «Шольц на Генасамблеї ООН: ми не приймемо мир на умовах Росії». URL:

<https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/21/7147180/>

⁴ «Туреччина виступає за скасування права вето в Раді безпеки ООН». URL:

<https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/23/7147379/>

Виходячи з конкретного прикладного завдання – позбавлення Росії статусу члена РБ ООН і двох основних способів досягнення цієї цілі – через внесення змін до Статуту ООН (реформа ООН) та винесення на обговорення РБ ООН та Генасамблеї ООН питання членства РФ у Організації через невідповідність процедури прийняття РФ до ООН, варто звернути увагу на такі аспекти:

Процес реформування РБ ООН шляхом збільшення кількості її постійних та непостійних членів та обмеження права вето може знайти підтримку у більшості членів РБ ООН та членів Організації. В той же час протягом останніх 20 років, коли велися консультації та переговори щодо конкретних форматів, не було вироблено єдиного (або інтегрованого) підходу, котрий би влаштовував як країни ЄС, так і країни, котрі розглядаються потенційними членами РБ ООН (ФРН, Бразилія, Індія, Японія). Крім того існують свої погляди на розширення РБ ООН у Італії, Китаю, Пакистану та Індії. На даний момент не існує лідера (як особистості, так і країни), котрий би взяв на себе відповідальність довести процес вироблення спільного підходу до реформи ООН. На жаль, поточне керівництво Організації не робить активних кроків на цьому напрямку і, очевидно, не буде цього робити до кінця каденції.

На цей час найбільше зацікавлені у збереженні статусу-кво Росія та Китай. В умовах зростаючих амбіцій Китаю, володіння унікальними можливостями члена РБ ООН та необмеженого права вето є інструментом, від якого Пекін навряд чи буде готовий відмовитися. Для Росії позиція Китаю є важливим стримуючим фактором початку позбавлення її статусу члена РБ та обмеження права вето. В умовах катастрофічного падіння геополітичного та морального впливу РФ на міжнародній арені, збереження власного статусу в ООН є генеральним завданням путінського режиму.

Іншими словами, на цей час, процес запуску як реформи РБ ООН, так і власне виключення Росії з РБ ООН та Організації можливе лише за умови формування широкої коаліції країн, до якої також увійдуть дев'ять членів РБ ООН. Позиція Китаю також є важливою, однак, на цей час, некритичною, оскільки для запуску процедури скликання Генеральної конференції Членів Організації Об'єднаних Націй з метою початку процесу реформування ООН достатньо буде отримати голоси двох третин членів Генеральної Асамблеї та будь-яких дев'яти членів Ради Безпеки.

В той же час реалізація цього варіанту є тривалою та складною з точки зору вироблення процедури впровадження, що робить її менш ефективною в умовах війни високої інтенсивності Росії проти України. Досягнення головної мети – позбавлення Росії права вето та зміни статусу РФ у складі Ради Безпеки ООН є можливою, але найбільш ймовірно може дати ефект лише в результаті військової поразки та занепаду сучасної РФ та її трансформації на нові державні утворення.

Другий варіант (припинення РФ участі в РБ ООН) є більш реалістичним, оскільки не вимагатиме структурних змін ООН, хоча, цілком ймовірно, потребуватиме внесення змін до Статуту Організації. Метою реалізації цього варіанту є доведення неправомірності поточного статусу країни під назвою «Російська Федерація» не лише у складі Ради Безпеки ООН, але й у складі Організації Об'єднаних Націй.

Якби це не здавалося дивним чи парадоксальним, але на сьогоднішній день не існує жодного документу чи іншого доступного документального підтвердження факту ухвалення рішення жодним органом Організації Об'єднаних Націй стосовно вступу країни під назвою «Російська Федерація» до ООН. Насправді РФ з формальної точки зору не є членом ООН. Відповідно виходячи з цієї логіки, Росія не може бути й членом РБ ООН.

За всіма існуючими документами, котрі діють в рамках ООН (і, насамперед, Статутом ООН), членом Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй є держава під назвою «СРСР». Жодних документів, котрі підтверджували б зміни у складі РБ ООН на сьогодні не існує. Заміна країни «СРСР» на країну «Російську Федерацію» у Раді Безпеки ООН відбулася наприкінці 1991 року без жодних документальних процедур, голосувань чи обговорень. При цьому союзна республіка зі складу СРСР під назвою «РСФСР» ніколи не була членом ООН - на відміну від УРСР та БРСР. А тому заміна «СРСР» на «РФ» відбулася, без всяких сумнівів, нелегітимно поза встановлених процедур і без жодних на те підстав.

Як зазначено у Розділі 2 Статуту ООН «Члени організації», Стаття 3, первісними членами Організації Об'єднаних Націй є держави, які, взявши участь у Конференції в Сан-Франциско зі створення Міжнародної Організації або раніше підписавши Декларацію Об'єднаних Націй від 1 січня 1942 року, підписали й ратифікували даний Статут у відповідності зі статтею 110⁵. Очевидно, що країна під назвою «Російська Федерація» не могла стати первісним членом ООН, оскільки радянська республіка «РСФСР» не була членом ООН.

Тобто для країни під назвою «РФ» має застосовуватися порядок, передбачений Статтею 4 Статуту ООН, в якій говориться, що прийом у члени Організації відкритий для всіх інших миролюбних держав, які візьмуть на себе зобов'язання, що містяться в даному Статуті, і які, на думку Організації, можуть та бажають ці зобов'язання виконувати. При цьому Статутом ООН встановлюється, що прийом будь-якої такої держави в Члени Організації здійснюється постановою Генеральної Асамблеї за рекомендацією Ради Безпеки.

Процедурне порушення стосовно «прийому» країни під назвою «Російська Федерація» в ООН та ще й на місце у складі Ради Безпеки ООН відбулось, можливо, з добрих намірів. Західні країни-члени РБ могли піти на такий крок з метою пришвидшення розвалу Радянського Союзу та руйнації «Радянського блоку». Для реалізації цього фундаментального на той час геополітичного завдання США, Великобританія та Франція сприяли швидкому процесу переходу місця в Раді Безпеки ООН від «СРСР» до «РФ». Це було зроблено максимально швидко і без відповідних юридичних процедур, що, очевидно, мало свої пояснення в той історичний період, але аж ніяк не може скасувати сам факт порушення процедури. На той час на Заході існували

⁵ Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text

сподівання, що «РФ», як новий член РБ ООН, трансформується у демократичну державу і посилить Раду Безпеки з точки зору слідування основним положенням Статуту ООН, особливо в питаннях збереження миру та глобальної стабільності.

«Казус Російської Федерації» - це єдиний і унікальний випадок в історії ООН, коли країну поза процедурно «прийняли» до ООН і одразу надали їй статус члена РБ ООН без жодних юридичних рішень, котрі чітко визначені Статутом ООН та іншими правовими документами ООН. Скажімо Чехія та Словаччина, котрі утворилися після розпаду Чехословаччини у 1992 році, пройшли повну процедуру подачі заявок на членство та голосування в РБ ООН і Генасамблеї ООН. Так само через всі необхідні процедури проходили країни колишньої соціалістичної Югославії, в тому числі Сербія, котра не отримала автоматичного правонаступництва після СФРЮ.

Відповідно до Статуту ООН для затвердження членства країни під назвою «Російська Федерація» необхідно одностайно проголосувати за це рішення в Раді Безпеки ООН, далі Генеральна Асамблея ООН двома третинами голосів має підтвердити це рішення, а потім рішення має бути ратифіковане парламентами мінімум двох третин держав-членів ООН (тобто 129 держав). При цьому найбільш важливою вимогою до кандидата на членство в ООН є відповідність Статті 4 Статуту ООН – миролюбність країни. У зв'язку з цим, якщо процес прийняття РФ до складу ООН буде запущено, найбільш ймовірним результатом голосування в рамках Генеральної Асамблеї ООН буде відмова Росії від членства в Організації Об'єднаних Націй через ведення нею агресивної неспровокованої війни проти України. Тобто питання про виключення «РФ» з РБ ООН вирішувалося б автоматично.

Крім того у Статті 6^б Статуту ООН чітко встановлено, що член Організації, що систематично порушує принципи, встановлені Статутом, може бути виключений з Організації Генеральною Асамблеєю за рекомендацією Ради Безпеки. Систематичність порушень принципів ООН з боку РФ є доконаним фактом, а тому і Стаття 6 може бути застосована при вирішенні правового казусу членства РФ у ООН та РБ ООН.

Проблемою, котра може перешкоджати початку процедури виключення РФ з РБ ООН та членів Організації, може бути особливий статус члена Ради Безпеки ООН, котрий дозволяє блокувати будь-яке рішення, ухвалене на будь-якому рівні в ООН. Обійти це положення важко, але можна, наприклад, запустивши процес ухвалення рішення стосовно позбавлення постійних членів РБ ООН права вето. Зокрема у Статті 109 Статуту ООН говориться, що з метою перегляду цього Статуту може бути скликана Генеральна конференція Членів ООН у термін і в місці, які мають бути визначені двома третинами голосів членів Генеральної Асамблеї та голосами будь-яких дев'яти членів Ради Безпеки. Кожен Член Організації буде мати на Конференції один голос. Будь-яка зміна цього Статуту, рекомендована двома третинами голосів учасників Конференції, набуватиме чинності після ратифікації, відповідно до їхньої конституційної процедури, двома третинами членів Організації, включаючи всіх постійних членів Ради Безпеки. І хоча в цій статті також фактично міститься положення про право вето постійних членів

^б Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text

РБ ООН, однак, це положення може бути не застосоване саме до випадку з РФ, оскільки, якщо ця країна не являється членом Організації, то статус члена РБ ООН для РФ може не застосовуватися.

Враховуючи це, Україна, користуючись своїми правами повноправного члена ООН, а також виходячи з особливих умов, котрі склалися в результаті широкомасштабної агресії члена РБ ООН та держави з найбільшим ядерним потенціалом у світі (до того ж постійно погрожує застосувати ядерну зброю, якщо Україна не капітулює), може офіційно розпочати юридичне оскарження членства РФ в ООН. Головним аргументом є відсутність підтвердження дотримання вимог Статуту ООН та інших правових документів ООН щодо оформлення членства країни під назвою «Російська Федерація».

ІІІ. ПЕРСПЕКТИВИ ВИКЛЮЧЕННЯ РФ З МАГАТЕ

Однією з цілей Росії на першому етапі вторгнення було захоплення об'єктів ядерної енергетики України, які перебували в операційній зоні її військ. Росіянам вдалося захопити Запорізьку атомну електростанцію (ЗАЕС) та Чорнобильську атомну електростанцію (ЧАЕС). При цьому ігнорувались основоположні принципи ядерної безпеки.

Україна з перших днів повномасштабного вторгнення інформувала МАГАТЕ про обстановку навколо ЧАЕС та ЗАЕС. На засіданні Ради управляючих від 2-го та 6-го березня генеральний директор МАГАТЕ Рафаель Гроссі зазначив, що саме російські військові контролюють управління станцією і такий спосіб експлуатації АЕС небезпечний⁷. Втім, визнаючи факти порушення Росією норм безпеки на атомній станції, керівництво МАГАТЕ послідовно уникає правових оцінок та визначення відповідальності Росії в межах Уставу організації.

Офіційний Київ послідовно звертався до МАГАТЕ з вимогою вжити заходів для недопущення російських військ до 30-кілометрової зони навколо атомних електростанцій України (відповідна ініціатива була заявлена ще 2 березня). Однак перший практичний крок у цьому напрямку МАГАТЕ вдалося здійснити лише наприкінці серпня, коли відбувся візит місії організації на окуповану ЗАЕС. Фактично це стало можливим завдяки бажанню Кремля використати авторитет МАГАТЕ з пропагандисткою метою – покласти на Україну відповідальність за обстріли території станції. В такий спосіб РФ намагалась легітимізувати присутність своїх військових на ЗАЕС.

У підсумковому звіті МАГАТЕ Кремль не отримав те, на що розраховував – а саме односторонніх звинувачень України в обстрілах території станції. Рекомендація

⁷ Глава МАГАТЭ осудил давление российских военных на персонал Запорожской АЭС. URL: <https://news.un.org/ru/story/2022/03/1419312>

«негайно припинити обстріл території ЗАЕС» стосується обох воюючих сторін. Решта вимог адресовані Росії, оскільки саме вона контролює територію станції. Окремо слід відзначити, що звіт МАГАТЕ фіксує порушення умов роботи персоналу ЗАЕС⁸.

Саме після візиту експертів організації на ЗАЕС спостерігаємо посилення позиції ряду країн-членів організації щодо ядерного шантажу як компоненту російської агресії. Так проект резолюції Ради керуючих МАГАТЕ містить заклик до Росії припинити всі дії на ЗАЕС та будь-яких інших ядерних об'єктах в Україні⁹. МАГАТЕ засудила «постійні насильницькі дії» Росії на об'єктах, у тому числі присутність співробітників «Росатому» та російських військових на окупованій станції.

Місяць, що минув з часу оприлюднення звіту, засвідчив повне ігнорування Росією рекомендацій МАГАТЕ. Навпаки тиск на персонал станції посилювався, яскравим свідченням чого стало викрадення генерального директора ЗАЕС Ігоря Мурашова 30 вересня¹⁰. Також регулярно надходять повідомлення про примус співробітників ЗАЕС до укладання контрактів із «Росатомом». На початку жовтня російський президент розпорядився «прийняти у федеральну власність»¹¹ атомну станцію – відповідний «указ» впливає з наміру анексувати Запорізьку область України. Отже Росія не приховує намірів відчужити атомну станцію у країни-власниці всупереч усім нормам міжнародного права.

Як наслідок позиції країн-членів МАГАТЕ стали більш категоричними у порівнянні з першими місяцями повномасштабного вторгнення Росії. В рамках 66-ї Генеральної конференції МАГАТЕ представники 50 країн-учасниць виступили зі спільною заявою, закликавши Росію зупинити ядерний шантаж та негайно припинити будь-які втручання в роботу українських атомних майданчиків¹². Понад те з ініціативою виключити Росію з МАГАТЕ, якщо її війська не покинуть Запорізьку АЕС, виступила міністр клімату та довкілля Польщі¹³.

Слід зазначити, що в Статуті МАГАТЕ чітко не сформульовано підстави для виключення Росії чи обмеження її повноважень. Так стаття 19 документу зазначає: «Дія привілеїв і прав члена Агентства, що постійно порушує постанови Статуту, [...] може, за рекомендацією Ради керуючих, бути припинена Генеральною конференцією за рішенням більшості у дві третини голосів присутніх членів та тих,

⁸ IAEA report on Ukraine says situation at Zaporizhzhia 'not sustainable'. URL:

<https://www.reuters.com/world/europe/iaea-report-ukraine-says-situation-zaporizhzhia-not-sustainable-2022-09-06/>

⁹ Проект резолюції ради МАГАТЕ закликає Росію залишити Запорізьку АЕС. URL:

<https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/9/691339/>

¹⁰ Russian forces kidnap Zaporizhzhia NPP director general. URL:

<https://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/10/1/7369926/>

¹¹ Указ «Об особенностях правового регулирования в области использования атомной энергии на территории Запорожской области». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/69522>

¹² 50 країн – учасниць Генеральної конференції МАГАТЕ виступили зі спільною заявою. URL:

https://t.me/energoatom_ua/9898

¹³ Польща пропонує вигнати Росію з МАГАТЕ. URL:

<https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/26/7147511/>

хто бере участь у голосуванні»¹⁴. Тож, навіть якщо до України та Польщі долучаться країни, які підтримали вищезгадану заяву, цього буде недостатньо для досягнення кваліфікованої більшості (Наприклад, на цьогорічній Генеральній конференції МАГАТЕ були присутні 2500 учасників, включно з делегатами із 153 держав)¹⁵. Більш того Росія, будучи однією з 25-ти країн, які входять до складу Ради керуючих на 2022–2023 роки, вочевидь, заблокує рекомендацію, яка могла б уможливити голосування щодо її статусу. Серед інших учасників цього керівного органу МАГАТЕ країни, які на міжнародній арені дотримуються нейтралітету та мають спільні проекти в ядерній енергетиці (зокрема КНР та Індія). Відповідно доводиться констатувати, що наразі можливість задіяти Устав для покарання Росії в рамках МАГАТЕ відсутня.

Також малоімовірно, що на поточному етапі керівництво організації ініціюватиме обмеження відносно Росії. Директор МАГАТЕ Р. Гроссі саме розпочинає місію узгодження зони ядерної безпеки та захисту навколо ЗАЕС. За даних обставин він утримається від різких рухів, які можуть спричинити роздратування Москви.

Існуюче співвідношення зміниться не на користь Росії у випадку серйозного ексцесу на окупованій ЗАЕС, внаслідок чого виникне реальний ризик радіаційного забруднення навколишніх територій. Однак такий гіпотетичний сценарій не є об'єктом розгляду даної записки.

За умови відсутності практичного механізму виключення або обмеження повноважень РФ в рамках МАГАТЕ, виникає необхідність асиметричних дій для підризу можливостей Кремля продовжувати ядерний шантаж в енергетичній сфері та покарання за окупацію ЗАЕС і ЧАЕС, створення ризиків ядерної безпеки та спроб перешкодити роботі енергетичної системи України.

На нашу думку, найбільш дієвою відповіддю є обмеження можливостей Росії в сфері «ядерного» лобізму на міжнародній арені. Ключовим інструментом енергетичного шантажу України та її західних партнерів є держкорпорація «Росатом». Причетність працівників «Росатому» до спроб відчуження ЗАЕС – встановлений факт, який не приховує навіть Росія. Участь спеціалістів «Росатому» в окупації ЗАЕС та ЧАЕС не лише суперечить міжнародному праву, але й створює ризики для безпеки експлуатації станції українським персоналом. Таким чином з березня існує легітимна основа для впровадження санкцій проти російського холдингу атомної галузі. Однак досі цього не сталося. Щоб з'ясувати можливі шляхи впровадження обмежень проти «Росатому» та доцільність їхнього застосування, важливо розглянути причини невразливості ядерної енергетики Росії перед санаційною політикою Заходу.

¹⁴ The Statute of the IAEA. URL: <https://www.iaea.org/about/statute>

¹⁵ Генеральная конференция МАГАТЭ завершена: приняты важные резолюции. URL: <https://www.iaea.org/ru/newscenter/news/generalnaya-konferenciya-magate-zavershena-prinyaty-vazhnye-rezolyucii>

Держхолдинг «Росатом» керує понад трьома сотнями компаній в Росії, які задіяні на всіх етапах виробництва ядерної зброї та електроенергії (близько 20% від загального виробництва електроенергії в РФ). Компанія займає лідируючі позиції на світовому ринку ядерних реакторів та ядерного палива. Нарощування експорту ядерних технологій лежить в основі стратегії розвитку «Росатому» та генерує суттєвий прибуток (згідно з даними звітності, в 2021 році прибуток корпорації, отриманий із закордонних проектів, склав \$8,9 млрд¹⁶).

Промоція інтересів компанії є одним із ключових напрямків діяльності російської дипломатії, адже впродовж багатьох років російський «мирний атом» відкриває перед амбіціями Кремля чимало дверей міжнародної політики. Довгостроковий характер контрактів на будівництво та обслуговування реакторів (АЕС зазвичай мають плановий робочий цикл 60 років) у сукупності зі стратегічним значенням атомних станцій в енергетичній структурі країни-реципієнта формує умови для стратегічної залежності від послуг та технологічної бази «Росатому». Останніми роками російський енергетичний гігант особливо активно посилював свою присутність закордоном. Станом на сьогодні компанія здійснює експорт атомних електростанцій в Бангладеш, Білорусь, Єгипет, Індію, Іран, Китай, Туреччину та Угорщину. Подальший горизонт «ядерної» експансії Росії – країни Африки. Інтерес у послугах Росії щодо будівництва АЕС заявили Нігерія, Гана, Замбія, Марокко та Руанда. В Південно-Східній Азії партнерство з «Росатомом» розвиває М'янма, де при владі перебуває військова хунта.

Паралельно Росія «саджає» на кредитну голку країну-реципієнта ядерних технологій. На фінансування єгипетської АЕС Росія виділила держкредит у розмірі \$25 млрд, на проект АЕС «Пакш-2» в Угорщині - бл. \$10 млрд, АЕС «Руппур» в Бангладеш - до \$11 млрд, та \$5 млрд на будівництво АЕС «Аккую» в Туреччині. Також «Росатом» розвиває співробітництво у сфері застосування ядерних технологій у неенергетичних цілях, зокрема в галузі спорудження національних центрів ядерної науки та технологій з такими країнами як Болівія, В'єтнам, Замбія, Руанда, Сербія.

Після 24 лютого лише уряд Фінляндії розірвав з «Росатомом» контракт про будівництво атомної електростанції (АЕС «Ханхіківі-1»). Решта країн, що співпрацюють з «Росатомом», не планують переглядати підходи реалізації існуючих проектів. Нинішня ситуація вкотре засвідчує, що в доповнення до контрактів на спорудження стратегічних об'єктів на території третіх країн Росія отримує потужний важіль впливу не лише на країну-партнера, але й політику регіональних організацій, в яких рішення приймаються на основі консенсусу. Яскравий приклад - позиція Угорщини, яка домоглась виключення ядерної енергетики з нового пакету санкцій ЄС проти Росії, оскільки нові обмеження могли б зашкодити спорудженню двох енергоблоків на АЕС «Пакш-2».

Окрім експорту реакторів, у розпорядженні «Росатому» перебуває ціла мережа імпортерів ядерного палива, адже енергоблоки російського та радянського дизайну проєктовані під паливо російської паливної компанії «ТВЕЛ», що входить до структури «Росатому».

¹⁶ «Росатом» пропонує добивати срібло і медь в Арктиці на атомній енергії. URL: <https://www.rbc.ru/business/05/07/2022/62b9b6499a79473543588f61>

Диверсифікація поставок ядерного палива в більшості випадків досяжна ціль, що засвідчує приклад України (з 2017 року наша країна експлуатує паливо американської компанії Westinghouse на енергоблоках ВВЕР-1000, а з 2025 року паливні збірки цього виробника будуть впроваджені на реакторах ВВЕР-440, що встановлені на Рівненській АЕС). Втім навіть попри загальні рекомендації МАГАТЕ щодо диверсифікації поставок палива, український досвід є унікальним для реакторів, що проектувалися в Радянському Союзі чи Росії. На заводі стоїть значна вартість модернізації та, подекуди, лобізм Росії. До прикладу, лише в ЄС «Росатом» обслуговує атомні станції радянської конструкції в Болгарії, Словаччині, Угорщині, Фінляндії та Чехії. Станом на сьогодні з усіх зазначених країн тільки в уряді Словаччини були оголошені плани щодо відмови від російського ядерного палива.

Сильні позиції в галузі видобування урану («Росатом» посідає друге місце за обсягами видобутку – близько 15% світового ринку), збагачення (36%) та виробництва палива (17%) також дозволяють холдингу уникати санкцій. Справа в тому, що через високу собівартість видобуток урану в США заморожений і американські енергетичні компанії лобіюють рішення адміністрації Байдена не вводити санкції проти постачання урану з Росії. За повідомленням Reuters в березні проти санкцій щодо російського урану виступили американські енергетичні компанії Duke Energy та Exelon, а також Інститут атомної енергетики США. Намагаючись ліквідувати залежність від поставок російського урану, Білий дім ініціював перед Конгресом виділення додаткового фінансування для перезапуску власних потужностей по збагаченню урану та збільшення обсягів виробництва готового палива для атомних електростанцій¹⁷. Однак наразі на ринку немає чітких уявлень про терміни реалізації цих ініціатив.

Інша важлива сфера – підготовка закордонних спеціалістів у навчальних закладах Росії, завдяки чому формується система залежності країн від російських ядерних технологій. Так в 2021-2022 навчальному році в російських університетах за атомними та суміжними напрямками підготовки навчалось понад 2000 іноземних студентів з 65 країн світу, набраних за сприяння «Росатому».

Отож в рамках даної записки ми встановили, що ключовим інструментом стратегії ядерного шантажу Кремля є держкорпорація «Росатом». Учасником агресії проти України «Росатом» робить участь його спеціалістів у спробах окупантів встановити технологічний контроль над ЗАЕС. До прикладу, працівники «Росатому» писали програму відчуження станції з енергетичної системи України. При цьому діяльність російського держхолдингу залишається поза фокусом санкцій. Тож для України продуктивним підходом до вирішення проблематики вбачається зосередження дипломатичних зусиль на конструюванні санкційного капкану для російського «мирного атому». Такі зусилля цілком узгоджуються з занепокоєнням західних експертних кіл, в яких зростання міжнародної експансії «Росатома» розглядають через призму геополітичних амбіцій Кремля та потенційного послаблення стандартів ядерного управління.

¹⁷ США можуть потратити \$4,3 млрд на импортозамещение российского урана. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/06/09/925811-ssha-importozameschenie-urana>

IV. ВИСНОВКИ

Наслідком війни проти України стало катастрофічне падіння геополітичного впливу та авторитету Росії на міжнародній арені. В цих умовах путінський режим веде відчайдушну боротьбу за збереження позицій у міжнародних організаціях, зокрема ООН та МАГАТЕ. В цих умовах Україна має розпочати юридичне оскарження членства РФ в ООН, враховуючи відсутність підтвердження дотримання вимог Статуту ООН та інших правових документів ООН щодо оформлення членства країни під назвою «Російська Федерація».

Збереження існуючого статусу-кво означає, що попри систематичне порушення міжнародного права та відкриту збройну агресію, Росія продовжить користуватись унікальними можливостями члена РБ ООН, зокрема необмеженим правом вето. Отож за відсутності реформи ООН, поглиблюватиметься криза довіри до цієї інституції, що означитиме ерозію всієї системи міжнародного права.

Саме тому більшість країн-членів ООН та РБ ООН поділяють переконання щодо необхідності підвищення ефективності діяльності організації. Першочерговим кроком на цьому шляху має стати реформа РБ ООН через збільшення кількості її постійних та непостійних членів. Обмеження права вето також може знайти підтримку у більшості членів РБ ООН та членів Організації. Однак подолати опір всередині РБ ООН можливо лише за умови формування широкої коаліції країн. Отож перспектива виключення або обмеження прав Росії в РБ ООН та Організації набуде чітких обрисів після запуску реформи ООН.

В умовах загрози ядерній та енергетичній безпеці України і всієї Європи, яку спричинила російська агресія, діяльність МАГАТЕ виявилась неспроможною стримати апетити Москви. З одного боку інструментарій впливу організації на Москву обмежений, оскільки крадіжка АЕС членом МАГАТЕ у іншої держави – безпрецедентна ситуація, фактично не описана в ядерному праві. З іншого, будучи науково-технічною організацією під егідою ООН, МАГАТЕ намагається підкреслено триматись осторонь політичних оцінок, які б виходили за межі компетенції організації.

Наразі керівництво МАГАТЕ вбачає власну роль у посередницькій місії з запровадження зони безпеки навколо ЗАЕС, тому дотримується обережної позиції. Однак поточні реалії – непевне положення Росії на фронтах та бажання Кремля анексувати Запорізьку атомну станцію в рамках тактики енергетичного тиску на Україну – роблять ймовірність успіху човникової місії гендиректора Р. Гроссі мінімальною. Тому вже в короткостроковій перспективі повинна посилитись роль колективних органів правління МАГАТЕ в питанні контролю безпеки ЗАЕС.

Ефективна відповідь на використання Москвою атомної енергетики з метою шантажу полягає в обмеженні можливостей формувати систему лояльності, що заснована на залежності країн від російських ядерних технологій та спеціалістах з обслуговування ядерних об'єктів. Прямим наслідком цього має стати сповільнення темпів зовнішньої

експансії ядерної енергетики Росії. Згорання технологічної співпраці з «Росатомом» у всіх можливих сферах, в тому числі імпорту ядерного палива, має стати магістральним напрямком політики країн Заходу у сфері ядерної безпеки. Санкції проти «Росатому» можуть не лише завдати болючого удару по технологічній базі російської атомної енергетики, але й нівелювати спроби Кремля використовувати держхолдинг для реалізації своїх геополітичних амбіцій.

Використані джерела

1. «Росатом» предложил добывать серебро и медь в Арктике на атомной энергии. URL: <https://www.rbc.ru/business/05/07/2022/62b9b6499a79473543588f61>
2. «США підтримують розширення Радбезу ООН – Байден». URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/21/7147235/>
3. «США порушать питання реформи Радбезу ООН через агресію Росії». URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/8/7146444/>
4. «Туреччина виступає за скасування права вето в Раді безпеки ООН». URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/23/7147379/>
5. «Шольц на Генасамблеї ООН: ми не прийнемо мир на умовах Росії». URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/21/7147180/>
6. 50 країн – учасниць Генеральної конференції МАГАТЕ виступили зі спільною заявою. URL: https://t.me/energoatom_ua/9898
7. IAEA report on Ukraine says situation at Zaporizhzhia 'not sustainable'. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/iaea-report-ukraine-says-situation-zaporizhzhia-not-sustainable-2022-09-06/>
8. Russian forces kidnap Zaporizhzhia NPP director general. URL: <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/10/1/7369926/>
9. The Statute of the IAEA. URL: <https://www.iaea.org/about/statute>
10. Генеральная конференция МАГАТЭ завершена: приняты важные резолюции. URL: <https://www.iaea.org/ru/newscenter/news/generalnaya-konferenciya-magate-zavershena-prinyaty-vazhnye-rezolyucii>
11. Глава МАГАТЭ осудил давление российских военных на персонал Запорожской АЭС. URL: <https://news.un.org/ru/story/2022/03/1419312>
12. Польща пропонує вигнати Росію з МАГАТЕ. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/26/7147511/>
13. Проект резолюції ради МАГАТЕ закликає Росію залишити Запорізьку АЕС. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/9/691339/>
14. Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text
15. США могут потратить \$4,3 млрд на импортозамещение российского урана. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/06/09/925811-ssha-importozameschenie-urana>
16. Указ «Об особенностях правового регулирования в области использования атомной энергии на территории Запорожской области». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/69522>

© New Geopolitics Research Network

Авторська група:

Михайло Самусь, Володимир Солов'ян

New Geopolitics
Research Network

Інформація та погляди, викладені в цьому дослідженні, належать авторам і не обов'язково відображають офіційну думку Фонду Конрада Аденауера та Міністерства закордонних справ України.

New Geopolitics Research Network

Е-пошта: info@newgeopolitics.org

<https://www.newgeopolitics.org/>