

Гарантии и незаконный оборот ядерных материалов: за ужесточение контроля

Элементы эффективных гарантий могут существенно помочь государствам в их борьбе с незаконным оборотом ядерных материалов

Свен Торстенсен

Появившиеся в 90-х гг. сообщения о случаях незаконного оборота ядерных материалов заставили международную общественность задуматься о путях и способах борьбы с этим новым явлением. Многие из почти 130 подтвержденных случаев, доведенных до сведения МАГАТЭ за последние три года, состояли в попытках отдельных лиц незаконно продать радиоактивные источники, применяемые в медицине или промышленности, не санкционированное использование или перемещение которых представляет угрозу для здоровья людей. Другие случаи касались образцов ядерных материалов, пригодных для военных целей, также конфискованных у отдельных лиц. Эти случаи вызвали обеспокоенность общественности и правительств и послужили поводом для активизации усилий органов государственной власти по предотвращению незаконного оборота ядерных материалов и расширению сотрудничества с такими опорными международными организациями, как МАГАТЭ.

На состоявшейся в Москве в апреле 1996 г. встрече на высшем уровне по вопросам ядерной безопасности подчеркивалась важность совместной деятельности государств по борьбе с незаконным оборотом. Подтверждая свою обеспокоенность, руководители государств признали необходимость сотрудничества между странами на двусторонней и многосторонней основе, а также через МАГАТЭ для создания эффективных национальных систем контроля за ядерными материалами.

За последние годы государства обращались к МАГАТЭ с просьбой оказать содействие соответствующим государственным, региональным и международным органам, занимающимся предотвращением случаев незаконного оборота. Работа Агентства включает обеспечение надежной базы данных о случаях незаконного оборота, содействие в разработке национальных систем контроля и оказание технической поддержки, связанной с вопросами физической защиты ядерных материалов. Она сопряжена с установлением более тесного сотрудничества с организациями, находящимися на переднем крае борьбы с незаконным оборотом, особенно с правоохранительными органами и тамо-

женными службами, несущими основную ответственность за обнаружение случаев незаконного оборота и их предотвращение.

В настоящей статье вопрос о незаконном ядерном обороте рассматривается с точки зрения ядерных гарантий. В ней исследуются определенные направления, по которым существенные элементы эффективной системы гарантий могут способствовать усилиям государств по борьбе с незаконным оборотом ядерных материалов, пригодных для производства оружия. Особое внимание уделено вопросам учета и контроля таких материалов, а также технической помощи, которую государства могут получить для создания или укрепления этих систем контроля. В статье не затрагиваются вопросы радиационной защиты и безопасности, связанные с радиоактивными источниками, которые могут представлять угрозу для здоровья людей, но не вызывают практически никаких опасений с точки зрения ядерного распространения*.

В общем плане важно отметить, что незаконный ядерный оборот, являющийся сложным и многосторонним вопросом безопасности и сохранности, не является основной целью гарантий МАГАТЭ. От такого оборота не защищено ни одно государство — включая те, на территории которых, как известно, нет ядерных материалов. Это обстоятельство лишь подчеркивает необходимость координированных действий — не только в пределах какой-либо одной страны, но и между государствами, — включая рассмотрение соответствующей поддержки, которая может быть оказана с помощью элементов эффективной системы ядерных гарантий.

Разработка эффективных противодействий. Законная торговля ядерными материалами осуществляется с разрешения государства и им же регламентируется. Государство несет прямую ответственность за обеспечение надлежащей сохранности ядерных материалов, а также за надлежащее обращение с ними, контроль и учет. В результате любое государство, решившее бороться с незаконным оборотом, должно создать надежную регулируемую инфраструктуру, включающую *предотвращение, реагирование и подготовку кадров.*

Г-н Торстенсен — бывший директор Департамента гарантий МАГАТЭ, сотрудник аппарата Заместителя Генерального директора по гарантиям.

* Всеобъемлющий доклад о незаконном обороте и деятельности Агентства содержится в *Ежегоднике МАГАТЭ* за 1996 г., имеющемся в продаже в Отделе публикаций.

Предотвращение. Наиболее важным предотвратительным условием предотвращения незаконного оборота является создание эффективной национальной системы контроля за ядерными материалами. Такая система должна основываться на законодательстве и регулирующих положениях, включающих современные нормы, и соответствовать обязанностям и обязательствам государства, вытекающим из международных договоров и конвенций, участником которых оно является. Она также должна содержать государственные механизмы по предотвращению, обнаружению и сдерживанию несанкционированной деятельности. Ядерные материалы нуждаются в системах и процедурах учета и контроля, физической защиты, а также контроля за экспортом и импортом.

Учет и контроль ядерных материалов. Главным сдерживающим условием в отношении хищения ядерных материалов является наличие надежной системы регулирования, которая признает дополняющий характер учета и контроля материалов и положений, регулирующих физическую защиту материалов и соответствующих процедур. Учет и контроль материалов предназначены для обеспечения точного знания местонахождения всех ядерных материалов в государстве, а также для подтверждения их постоянного наличия путем периодической инвентаризации.

Уместно отметить, что в соответствии со всеобъемлющими соглашениями о гарантиях, заключенными с МАГАТЭ, государство должно создать государственную систему учета и контроля ядерных материалов (ГСУК) на национальной или региональной основе. ГСУК осуществляет тесное сотрудничество с МАГАТЭ в области осуществления гарантий, регулярно представляя Агентству информацию по вопросам, связанным с действующей системой учета ядерных материалов, и о соблюдении государством требований отчетности. При заключении всеобъемлющего соглашения о гарантиях, а также по специальному запросу МАГАТЭ оказывает государствам содействие в разработке эффективных процедур и в повседневной деятельности ГСУК как на общегосударственном уровне, так и на уровне конкретных ядерных установок.

Законодательство и регламентационные положения. Основой надежной национальной системы контроля являются надлежащее законодательство и регламентационные положения. Для большинства государств основные международные обязательства в отношении ядерных материалов содержатся в Договоре о нераспространении ядерного оружия и в санкционированных всеобъемлющих соглашениях о гарантиях, заключенных с МАГАТЭ. В государствах, где такое соглашение о гарантиях вступило в силу, МАГАТЭ обязано проверять наличие ядерных материалов, подпадающих под гарантии, а государство, в частности, обязано уведомлять МАГАТЭ, если, по его мнению, произошла или могла произойти потеря ядерных материалов.

По просьбе государства МАГАТЭ оказывает поддержку национальным мероприятиям в области законодательства и регламентационных положений. Это делается потому, что государство желает обеспечить соответствие своей законодатель-

ной и регламентационной основы международным нормам с учетом его обязательств по международным конвенциям и соглашениям.

Физическая защита. Еще одним аспектом предотвращения незаконного оборота является система физической защиты, не допускающая хищения или несанкционированного переключения ядерных материалов, а также диверсионных актов на ядерных установках. Ответственность за создание и функционирование всеобъемлющей системы физической защиты ядерных материалов и установок в пределах какого-либо государства полностью возлагается на правительство этого государства. Для обеспечения адекватной физической защиты государственные структуры должны создавать условия, сводящие к минимуму возможность несанкционированного изъятия ядерных материалов или диверсионных актов; предусматривать незамедлительные и всеобъемлющие меры по обнаружению и возврату потерянных ядерных материалов и сведению к минимуму последствий диверсионных актов. В связи с этим должны быть разработаны регламентационные положения и соответствующие процедуры физической защиты ядерных материалов для пресечения любой попытки их хищения, а если таковое произошло — для их незамедлительного обнаружения.

Компетентные в этой области органы ряда государств, занимающиеся ядерной промышленностью, обратились к МАГАТЭ за техническим содействием и консультациями. В апреле 1996 г. была создана новая служба МАГАТЭ, известная как Международная консультативная служба по физической защите, для содействия заинтересованным государствам — членам МАГАТЭ, обращающимся за конкретными видами помощи. В рамках этой службы международная группа экспертов рассматривает национальные регламентационные программы физической защиты ядерных материалов и/или создания систем физической защиты конкретных ядерных установок. Кроме того, МАГАТЭ организовало курсы по всесторонней подготовке специалистов в области физической защиты для ответственного персонала в ряде государств.

Контроль за экспортом и импортом. Для принятия превентивных мер в отношении незаконного оборота также требуется наличие эффективной государственной системы контроля за экспортом и импортом, помогающей предотвращать несанкционированное перемещение ядерных материалов через границу. Государства принимают и внедряют такие меры в законодательном порядке, а также — через свои национальные системы контроля — следят за правильным обращением с такими материалами и их использованием.

Помимо систем и процедур, специально предусмотренных в области ядерной деятельности, в таких мерах должны быть задействованы обычные компоненты государственной инфраструктуры по предотвращению незаконного оборота, например правоохранительные органы и таможенные службы. Степень использования таких компонентов и порядок их организации и координации зависят от конкретных условий в каждой стране.

Некоторые элементы, связанные с ядерными гарантиями, имеют отношение к общим вопросам экспорта и импорта. В рамках предлагаемой укрепленной системы гарантий МАГАТЭ предусматривается включение дополнительного правового положения, которое обязывало бы государства, заключившие всеобъемлющие соглашения о гарантиях, докладывать МАГАТЭ об экспорте и импорте ядерных и некоторых неядерных материалов и оборудования. Это также позволило бы Агентству оценивать, в какой степени структура импорта и экспорта соответствует другой имеющейся у него информации о ядерных программах государств. Сейчас совершенствуется и база данных МАГАТЭ путем включения в нее информации, получаемой из открытых публикаций, в результате инспекционной деятельности Агентства и предоставляемой Агентству правительствами, или информации, поступающей из других источников. Подобные меры существенно укрепляют систему гарантий, которая также может способствовать совместным действиям государств в борьбе с незаконным оборотом ядерных материалов.

Реагирование на незаконный оборот. Только органы государственной власти вправе заниматься деятельностью по обнаружению незаконного оборота на своей территории и принимать соответствующие меры. Однако не существует сколько-нибудь четких минимальных требований относительно того, что именно необходимо для этого делать.

В некоторых странах в рамках инфраструктуры по предотвращению незаконного оборота — а туда входят такие компетентные органы, как таможенная полиция, ядерные, разведывательные и оборонные органы, — осуществляется сотрудничество и координация деятельности по борьбе с незаконным оборотом. Прогнозируются опасные ситуации и ответные действия. Также ведется подготовка кадров по вопросам, связанным с ядерными материалами (например, в таможенных и полицейских учебных заведениях). Имеется оборудование для обнаружения ядерных материалов. Разрабатываются правила и процедуры и информируется общественность. Все эти меры являются хорошим примером, которым могут воспользоваться другие государства.

Каждому государству требуется определить степень прочности создаваемой инфраструктуры и радикальности связанных с ней мер, исходя из предполагаемой угрозы незаконного ядерного оборота. Для одних это может быть сопряжено с менее жесткими механизмами и процедурами, тогда как для других потребность в исключительно строгой инфраструктуре может быть более насущной.

В настоящее время некоторые государства, включая те, в которых действует ГСУК для контроля за ядерными материалами, могут не иметь опыта в области регулирования и межведомственной координации для эффективной борьбы с незаконным оборотом. В то же время во многих других государствах, не обладающих ядерными материалами, отсутствуют система ядерного контроля или меры по борьбе с незаконным оборотом, хотя эти государства могут оказаться в зоне повышенного риска такой деятельности.

Подготовка кадров. Если государство решит принять серьезные меры по борьбе с незаконным оборотом, то ему потребуется подготовить кадры для всех соответствующих органов по различным аспектам, включая использование оборудования и разработку программ сотрудничества для эффективной межведомственной координации. Степень потребности в подготовке кадров для создания или усовершенствования инфраструктур по борьбе с незаконным оборотом зависит от количества государств, решивших создать такие инфраструктуры, а также от поставленных перед ними минимальных задач.

В плане ядерных гарантий здесь уместно отметить, что государства могут получать поддержку, которая будет способствовать удовлетворению их общих потребностей в подготовке кадров. Такая поддержка будет направлена на создание или совершенствование системы ядерного контроля, включая ГСУК, в государствах, заключивших всеобъемлющие соглашения о гарантиях.

Новая роль гарантий. В некоторых отношениях наиболее существенные элементы эффективных ядерных гарантий могут играть важную роль опоры в деятельности государств по борьбе с незаконным оборотом ядерных материалов. Дальнейшее осуществление мер по укреплению гарантий повысит уверенность в том, что *все* ядерные материалы в таких странах подпадают под действие гарантий и находятся под эффективным контролем ГСУК. По мере увеличения числа государств, решивших создать национальные системы контроля, будет снижаться угроза незаконного оборота, в который могли бы быть вовлечены инвентарные количества ядерных материалов, подпадающих под гарантии. Однако до тех пор, пока в некоторых государствах не появятся системы ядерного контроля и не будут приняты скоординированные меры по борьбе с незаконным оборотом, опасность незаконного *трансграничного* оборота будет сохраняться.

Как отмечалось на Московской встрече на высшем уровне по вопросам ядерной безопасности, для предотвращения несанкционированного перемещения и продажи ядерных материалов требуется предпринять совместные усилия в борьбе с незаконным оборотом. Именно в этом духе МАГАТЭ в рамках своей общей роли опорной организации реагирует на запросы государств, желающих создать или усовершенствовать свои инфраструктуры по борьбе с незаконным оборотом, включая межведомственную координацию. Важным фактором в этой связи является налаживание и поддержание тесного сотрудничества с соответствующими организациями, в частности с Всемирной таможенной организацией и Интерполом, а также с такими региональными органами, как Евратом и Европол, для обеспечения практической координации между различными национальными ведомствами, неизменно участвующими в разрешении этого сложного вопроса.

В соответствии с пожеланиями своих государств-членов МАГАТЭ будет в пределах имеющегося опыта и средств оказывать заинтересованным странам содействие в их работе по предотвращению незаконного ядерного оборота. □