

Подготовительный комитет Конференции 2020 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора

7 March 2018
Russian
Original: English

Вторая сессия

Женева, 23 апреля — 4 мая 2018 года

Укрепление ядерной безопасности

Рабочий документ, представленный Швейцарией

Введение

1. Конференция 2010 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора приняла план действий, содержащий ряд мер, направленных на укрепление ядерной безопасности:

- **действие 57:** обеспечивать, чтобы при освоении атомной энергии, включая производство электроэнергии, использование атомной энергии подкреплялось обязательствами осуществлять гарантии и их непрерывным применением, а также поддержанием надлежащих и эффективных уровней безопасности и физической защиты в соответствии с национальным законодательством государств и международными обязательствами в этой области;
- **действие 59:** рассмотреть вопрос о том, чтобы присоединиться, если это еще не сделано, к Конвенции о ядерной безопасности, Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии, Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма и Конвенции о физической защите ядерного материала и ратифицировать поправку к ней, с тем чтобы она могла вступить в силу как можно скорее;
- **действие 60:** поощрять обмен передовым опытом в сфере ядерной и радиационной безопасности, в том числе посредством поддержания диалога с атомной отраслью и, где это уместно, частным сектором.

2. Швейцария считает, что эти действия сохраняют свою актуальность в силу двух следующих причин. Во-первых, на обзорной конференции 2010 года в последний раз заключительный документ был принят единогласно всеми государствами-участниками. Во-вторых, постоянные усилия, направленные на укрепление ядерной безопасности, не ограничены по времени, и их необходимо и далее наращивать с учетом изменений и прогресса, достигнутого с 2010 года. Исполь-



зование ядерной энергии в мирных целях неразрывно связано с ответственностью государств в сфере ядерной безопасности. Произошедшая в марте 2011 года авария на атомной электростанции «Фукусима-1» напомнила заинтересованным сторонам об этом императиве и стала тревожным сигналом для всех. После этой аварии вопросу ядерной безопасности стало уделяться большое международное внимание, и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), как ожидается, будет играть ведущую роль в содействии укреплению безопасности ядерных объектов во всем мире. Для решения этой важной задачи основополагающее значение имеет разработка базовой стратегии обеспечения ядерной безопасности, основанной на Плана действий по ядерной безопасности МАГАТЭ и опыте его осуществления государствами — членами МАГАТЭ, а также докладе МАГАТЭ об аварии на атомной электростанции «Фукусима-1» и Венском заявлении о ядерной безопасности.

Элементы для укрепления ядерной безопасности

3. В целях дальнейшего укрепления ядерной безопасности во всем мире Швейцария предлагает следующие элементы для рассмотрения государствами-участниками.

Постоянное укрепление ядерной безопасности

4. **Предложение:** Швейцария призывает государства-участники своевременно вносить практически осуществимые или достижимые усовершенствования в системы безопасности существующих атомных электростанций и регулярно отчитываться об этом через надлежащие рамки.

5. **Обоснование:** с принятием Венского заявления о ядерной безопасности в 2015 году международное сообщество продемонстрировало свою приверженность дальнейшему укреплению безопасности атомных электростанций во всем мире. Швейцария начала процесс, который привел к принятию Венского заявления, и продолжает играть важную роль в деле обеспечения его использования в качестве нового стандарта отчетности для будущих совещаний по рассмотрению действия Конвенции о ядерной безопасности. В ходе седьмого Совещания по рассмотрению действия Конвенции, состоявшегося в 2017 году, было подтверждено обязательство договаривающихся сторон Конвенции по осуществлению Венского заявления. Это означает, что Венское заявление по-прежнему является одним из руководящих документов для будущих обзорных процессов в рамках Конвенции. МАГАТЭ, со своей стороны, также должно играть важнейшую роль в дальнейшем поощрении универсализации принципов Венского заявления. Это было особо подчеркнуто в резолюции о физической ядерной безопасности, которая была принята в 2017 году на шестьдесят первой сессии Генеральной конференции МАГАТЭ и в которой государства-члены рекомендовали МАГАТЭ продолжать расширять взаимный обмен опытом и информацией в области повышения физической безопасности на существующих атомных электростанциях.

6. В Венском заявлении указано, что «необходимо своевременно вносить практически осуществимые или достижимые усовершенствования в системы безопасности». Этот принцип необходимо применять ко всем аспектам ядерной безопасности, включая комплексные и систематические оценки безопасности, которые должны проводиться до начала строительства и ввода в эксплуатацию ядерной установки и в течение всего срока ее службы. Такие оценки должны тщательно документироваться и обновляться с учетом таких аспектов, как опыт

эксплуатации, вероятностный анализ опасности, обновляемый с учетом достижений науки и техники, а также другая важная новая информация по вопросам безопасности. Кроме того, следует проводить регулярный обзор оценок безопасности под контролем регулирующего органа. Для действующих реакторов, к которым невозможно прямо или полностью применить современный стандарт или передовую практику, принятую в отношении новых реакторов, следует разрабатывать и применять альтернативные меры обеспечения безопасности или уменьшения риска (проект и/или эксплуатация) в целях предотвращения или уменьшения крупных радиоактивных выбросов или радиоактивных выбросов на ранней стадии.

Реальная независимость регулирующего органа

7. **Предложение:** Швейцария призывает государства-участники учредить регулирующий орган, на который возложена реализация законодательной и регулирующей основы и который наделен надлежащими полномочиями, компетенцией и финансовыми и людскими ресурсами для выполнения порученных ему обязанностей. Швейцария далее призывает государства-участники принять надлежащие меры к тому, чтобы обеспечить эффективное разделение функций регулирующего органа и любого другого органа или организации, занимающихся вопросами поощрения или использования ядерной энергии.

8. **Обоснование:** важное значение независимости регулирующего органа признается в Конвенции о ядерной безопасности и принятых МАГАТЭ требованиях безопасности, касающихся правовых и государственных структур обеспечения безопасности. Это было вновь особо отмечено как один из основных уроков, извлеченных после аварии на атомной электростанции «Фукусима-1». В обоих документах рассматриваются вопросы создания регулирующего органа и необходимость его отделения или обеспечения его независимости от тех, кто пропагандирует ядерные технологии. Главная причина такого отделения заключается в том, чтобы обеспечить возможность принятия регулятивных решений и совершения правоприменительных действий без какого-либо давления со стороны кругов, чьи интересы могут вступить в конфликт с интересами обеспечения безопасности. Кроме того, доверие к регулирующему органу в глазах широкой общественности зависит в значительной степени от того, считается ли этот регулирующий орган независимым от организаций, которые он регулирует, а также от государственных учреждений или отраслевых групп, пропагандирующих ядерные технологии. Действительная независимость при выполнении регулирующих функций включает следующие аспекты:

а) **политическая независимость:** политическая система должна обеспечивать четкое и эффективное разделение функций (обязанностей) регулирующего органа и организаций, отвечающих за развитие ядерных технологий. Регулирующий орган не должен подвергаться политическому влиянию или давлению в процессе принятия решений по обеспечению безопасности;

б) **законодательная независимость:** в законодательной базе национальной системы регулирования (например, законах или указах по атомной отрасли) следует определить роль, сферу компетенции и независимость регулирующего органа в вопросах обеспечения безопасности. Регулирующий орган должен обладать полномочиями по принятию или разработке правил безопасности, призванных обеспечивать осуществление законов, принимаемых законодательной властью. Регулирующий орган должен также обладать полномочиями по принятию решений, в том числе правоприменительных мер. Должен существовать официальный механизм обжалования регулятивных решений, предусматривающий заранее определенные условия, которые должны выполняться, чтобы

ходатайства о пересмотре могли приниматься к рассмотрению. Регулирующий орган должен отвечать за принятие или разработку правил безопасности, призванных обеспечивать осуществление законов, принимаемых законодательной властью;

с) **финансовая независимость**: регулирующий орган должен быть наделен надлежащими полномочиями и властью и располагать надлежащими кадровыми и финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения возложенных на него обязанностей;

д) **компетентностная независимость**: регулирующий орган должен обладать независимыми техническими специалистами в областях, имеющих отношение к его задаче по обеспечению безопасности. В этой связи руководство регулирующего органа должно обладать обязанностью и полномочиями по набору кадров, имеющих навыки и технические знания, которые оно считает необходимыми для выполнения регулятивных функций. Кроме того, регулирующий орган должен находиться в курсе последних достижений техники безопасности;

е) **информация, сообщаемая населению**: регулирующий орган должен обладать полномочиями самостоятельно, оперативно и в полном объеме доводить свои регулятивные требования, решения и заключения до сведения населения;

ф) **международная независимость**: регулирующий орган должен обладать полномочиями по поддержанию связи с регулирующими органами других стран и международными организациями в целях поощрения сотрудничества и обмена информацией по вопросам регулирования.

Практика проведения равноуровневых обзоров и обмена передовым опытом

9. **Предложение**: Швейцария призывает государства-участники проводить периодические международные миссии равноуровневого обзора и укреплять международное, региональное и двустороннее сотрудничество.

10. **Обоснование**: в сфере ядерной безопасности Конвенция о ядерной безопасности и Объединенная конвенция о безопасности обращения с обработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами являются единственными международными юридически обязывающими документами, которые позволяют договаривающимся сторонам проводить обзоры принятых ими подходов к обеспечению ядерной безопасности и укреплять ядерную безопасность во всем мире. После своего вступления в силу Конвенция претерпела различные изменения, касающиеся процесса рассмотрения ее действия. Одно из основных событий произошло на шестом Совещании по рассмотрению в 2014 году, когда договаривающиеся стороны взяли на себя обязательство не только провести в 2015 году дипломатическую конференцию для обсуждения вопроса о принятии предложенной Швейцарией поправки к статье 18 Конвенции, но и повысить уровень прозрачности и эффективности Конвенции и сделать процесс рассмотрения более полноценным. На тот момент не удалось достичь консенсуса по вопросу о внесении поправки в Конвенцию, однако было принято Венское заявление о ядерной безопасности, которое стало консенсусным политическим обязательством всех договаривающихся сторон Конвенции. Кроме того, Венское заявление стало одним из руководящих документов для неустанных усилий по укреплению ядерной безопасности, причем не только в рамках Конвенции, но и во всем мире. Это нашло свое выражение в процессе рассмотрения действия Конвенции, в резолюциях по вопросам ядерной безопасности, принятых после 2015 года Генеральной конференцией МАГАТЭ, и в стандартах безопасности Агентства.

11. Для повышения уровня ядерной безопасности во всем мире существенно важное значение имеет обмен информацией о передовом опыте и извлеченных уроках между государствами-участниками. Таким образом, государствам-участникам следует вновь заявить о своей приверженности периодическому и регулярному проведению у себя международных миссий равноуровневого обзора вопросов, касающихся функций регулирующего органа, а также проектирования, строительства и эксплуатации атомных электростанций. Эти меры должны выполняться своевременно, а информация о них должна распространяться на транспарентной основе.

Взаимосвязь между технической и физической ядерной безопасностью

12. **Предложение:** Швейцария призывает государства-участники разрабатывать и осуществлять меры по обеспечению технической и физической безопасности на комплексной основе, с тем чтобы меры физической безопасности не наносили ущерба технической безопасности, а меры технической безопасности не наносили ущерба физической безопасности.

13. **Обоснование:** Швейцария считает, что техническая и физическая ядерная безопасность служат одной цели, то есть защите населения и окружающей среды от пагубного воздействия ионизирующего излучения. По этой причине формирование общей культуры обеспечения технической и физической ядерной безопасности имеет важное значение. Этого можно добиться посредством создания единого регулирующего органа, ответственного за оба этих набора требований, что должно способствовать обеспечению совместимости и координации. Может возникнуть целый ряд ситуаций, затрагивающих вопросы взаимосвязи между технической и физической ядерной безопасностью, например изменение условий, в которых эксплуатируются установки или осуществляется деятельность, изменения, связанные с процедурами, процессами, установкой элементов, и так далее. Наиболее важным аспектом решения вопросов взаимосвязи между технической и физической ядерной безопасностью является внедрение систем или процедур управления, позволяющих выявлять точки соприкосновения и выработать решения, отвечающие требованиям или руководству, касающимся обеспечения как технической, так и физической безопасности. Это должно стать неотъемлемым элементом культуры обеспечения технической и физической безопасности каждого государства-участника.