

Юридические аспекты международных перевозок радиоактивных веществ

Ха Вин Фуонг

РАЗРАБОТКА МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВИЛ

Разработка на широкой международной основе рекомендаций в помощь национальным органам для обеспечения безопасной перевозки опасных веществ различными видами транспорта была предпринята по инициативе Организации Объединенных Наций. По поручению Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) Комитет экспертов по перевозке опасных грузов следит за работой Группы докладчиков по упаковке опасных грузов и Группы экспертов по взрывчатым веществам.

Комитет экспертов выпускает рекомендации по регламентированию безопасной перевозки опасных веществ. Эти рекомендации повсеместно принимаются в качестве основы национальных и международных правил, охватывающих различные виды транспорта. Двумя главными достижениями Комитета экспертов явилось установление системы классификации опасных грузов и принятие соответствующего комплекса норм, касающихся этикеток. Для этих целей опасные вещества делятся на девять классов: класс 1 — взрывчатые вещества, класс 2 — газы, класс 3 — горючие жидкости, класс 4 — горючие твердые вещества, класс 5 — окислители, класс 6 — яды, класс 7 — радиоактивные вещества, класс 8 — коррозионные вещества, класс 9 — остальные вещества (опасные вещества, которые не входят ни в один из предыдущих классов). Эта система классификации была одобрена всеми заинтересованными международными организациями, связанными с перевозками опасных веществ.

Комитет экспертов ЭКОСОС рассматривает ряд дальнейших возможных изменений. Наиболее важным аспектом, которому в настоящее время уделяется серьезное внимание, является разработка всемирной конвенции, устанавливающей единообразные нормы безопасности для перевозки всех опасных веществ всеми видами транспорта. Кроме того, Комитет изучает возможные пути улучшения нынешней структуры системы. Например, обращается внимание на создание системы информации об опасности для предупреждения членов аварийных групп на месте аварии обо всех опасностях, связанных с перевозкой опасных веществ, включая вторичную опасность.

ПРАВИЛА МАГАТЭ

Еще в 1959 году ЭКОСОС принял резолюцию, согласно которой МАГАТЭ поручалась задача разработать рекомендации для безопасной перевозки радиоактивных веществ. Выполнение этой задачи входит в число предусмотренных Уставом Агентства функций, в которые, среди прочего, входит обеспечение безопасности

Д-р Ха Вин Фуонг является сотрудником Юридического отдела МАГАТЭ.

мирной деятельности в области ядерной энергии, проводимой государствами-членами при поддержке Агентства (статья III.A.6. Устава) .

Фактически работа была начата Агентством в 1958 году и привела к публикации в 1961 году первого издания "Правил по безопасной транспортировке радиоактивных материалов". Пересмотренные издания были опубликованы в 1964 и 1967 годах. Эти пересмотренные издания отличаются от первоначального варианта главным образом тем, что в них уделяется повышенное внимание требованиям к конструкции и испытаниям упаковок. В 1970 году при всестороннем пересмотре был учтен почти десятилетний опыт применения правил государствами-членами, а также на международном уровне. Результатом этой работы явилась публикация "Пересмотренного издания 1973 года" [1] и справочного документа, содержащего дополнительную информацию и справочный материал о том, как лучше достичь необходимого уровня защиты [2] .

Целью правил МАГАТЭ является защита населения, работников транспорта и имущества от излучения при перевозке радиоактивных веществ. Утверждая эти правила в качестве части Норм Агентства по безопасности [3] для применения их к собственной деятельности Агентства и к деятельности, проводимой государствами-членами с помощью Агентства, Совет управляющих рекомендовал также их национальным органам и международным организациям в качестве основы для регламентирования перевозки радиоактивных материалов.

Совет управляющих также утвердил процедуру, согласно которой Генеральный директор в целях технического обновления правил может время от времени вносить в них незначительные изменения в деталях при условии, что государствам-членам будет разослано уведомление за девяносто дней до этого и что будут учтены любые полученные замечания. Таким образом в 1975 и 1977 годах были внесены некоторые изменения, в результате чего в 1979 году было опубликовано исправленное издание правил [4] .

Хотя правила МАГАТЭ имеют юридический статус рекомендаций для всемирного применения, они написаны языком правил, что облегчает их включение в национальное законодательство. В 1978 году была образована Постоянная консультативная группа по безопасной перевозке радиоактивных веществ (SAGSTRAM) для консультирования Агентства и содействия ему в непрерывном рассмотрении вопросов интерпретации, осуществления, оценки и пересмотра правил МАГАТЭ. Следующий всеобъемлющий пересмотр предполагается начать в 1980 году, с тем чтобы выпустить дальнейшее пересмотренное издание в 1983 году, т.е. примерно через десять лет после публикации действующего издания.

ВСЕМИРНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ПРАВИЛ МАГАТЭ

Правила МАГАТЭ были утверждены Организацией Объединенных Наций в качестве ее рекомендаций для безопасной перевозки радиоактивных веществ. Они были включены в национальные нормы многих стран, где было разработано ядерное законодательство в связи с разработкой программ мирного использования атомной энергии.

Все международные организации, связанные с перевозкой опасных грузов, также утвердили правила МАГАТЭ для применения их к перевозке радиоактивных веществ. Перевозка таких материалов различными видами транспорта в настоящее время подпадает под действие следующих международных правил или рекоменда-

ций полунормативного характера вследствие их международного признания (все они основываются на правилах МАГАТЭ) .

- | | |
|--|--|
| * Перевозка морским транспортом: | Межправительственная морская консультативная организация (ИМКО) , Международный кодекс морских перевозок опасных грузов, 1975. |
| * Перевозка воздушным транспортом: | Международная авиатранспортная ассоциация (ИАТА) , Правила перевозки ограниченных предметов, 1977. |
| * Перевозка железнодорожным транспортом: | Международная конвенция по железнодорожным перевозкам грузов (СИМ) , Приложение I — Международные правила железнодорожных перевозок опасных грузов (РИД) , 1977. |
| * Перевозка автомобильным транспортом: | Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ) , 1976. |
| * Пересылка по почте: | Детальный исполнительный регламент Всемирной почтовой конвенции, 1964. |

Правила МАГАТЭ также учтены в правилах, действующих в государствах-членах Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ) [5] .

Более того, правила МАГАТЭ применяются к перевозке ядерных материалов для использования на 24 исследовательских реакторах и трех АЭС в 19 государствах-членах на основе соглашений, заключенных ими с Агентством в связи с оказанием Агентством помощи по этим проектам [6] . Поставка через Агентство небольших количеств ядерных материалов для исследовательских целей, не связанных с эксплуатацией реакторов, также подпадает под действие правил МАГАТЭ, касающихся перевозки таких материалов в соответствии с соглашениями, заключенными между Агентством и двенадцатью странами [7] .

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЯДЕРНЫЙ УЩЕРБ В ХОДЕ ПЕРЕВОЗКИ

Обе конвенции, Парижская 1960 года [8] и Венская 1963 года [9] , устанавливают специальный и единообразный режим ответственности третьих лиц в связи с ядерным ущербом: оператор ядерной установки несет абсолютную и исключительную ответственность за ядерный ущерб, вызванный ядерной аварией на его установке или связанный с ядерными материалами в ходе их перевозки на его установку или от его установки. Целью обеих конвенций, возлагающих ответственность на оператора безотносительно к "ошибке", является упрощение процедуры получения возмещения, установление максимальной величины компенсации, которую оператор обязан выплатить, облегчая тем самым для него получение и поддержание страхового покрытия, и обеспечение вмешательства государства на случай если потребуются дополнительная компенсация для удовлетворения исков в результате ядерной аварии. Как правило, оператор, отправляющий ядерный материал, считается ответственным до тех пор, пока этот материал не будет принят под ответственность принимающим оператором, если только заключенным между ними контрактом не предусмотрено иное.

В случае ядерной аварии личность ответственного оператора может быть немедленно определена путем обращения к транспортному сертификату, вручаемому перевозчику. Такие сертификаты обычно выпускаются страхователями под контролем соответствующих национальных органов. Для каждой перевозки страхователи обеспечивают оператора сертификатом на перевозку, указывающим наименование и адрес оператора, тип и период страхового покрытия, транспортируемый ядерный материал, подробности перевозки и предел страховой ответственности. Хотя от оператора требуется, чтобы он страховал и поддерживал финансовое обеспечение на полную величину своей ответственности в соответствии с национальным законодательством, обязательство страхователя распространяется на все последствия ядерных аварий, происходящих в ходе одной определенной перевозки. Иными словами, существует предел страхового покрытия одной перевозки.

Отгрузка из государства, не являющегося участником конвенции, или отгрузка в такое государство может привести к возникновению особой проблемы, так как неизвестно, имеет ли оператор в этом государстве соответствующее финансовое обеспечение для покрытия его ответственности за ядерный ущерб. Для разрешения этого вопроса в обеих конвенциях — Парижской и Венской — соответственно предусматривается, что оператор в государстве-участнике, отгружающий ядерный материал в государство, не являющееся участником, принимает на себя ответственность до того момента, когда такой материал будет выгружен из транспортных средств, которые доставили его на территорию государства, не являющегося участником.

Наоборот, принимающий оператор в государстве-участнике принимает на себя ответственность за ядерный материал, отгружаемый ему из государства, не являющегося участником, с того момента, когда такой материал погружается на транспортное средство, которым он будет вывозиться из государства, не являющегося участником.

В соответствии с основными принципами, заложенными в основу обеих Конвенций, международная перевозка ядерного материала регламентируется в большинстве стран, в основном, следующим образом:

- требуется предварительное разрешение компетентного национального органа;
- заявление о выдаче такого разрешения должно, в частности, включать страховое покрытие на случай ядерного ущерба; условия страхования должны утверждаться компетентным национальным органом;
- как правило, требуемая сумма финансового обеспечения равна максимальной величине ответственности оператора; однако сумма ответственности за перевозку может быть иной.

Ущерб, причиненный ядерной аварией во время международной перевозки, обычно покрывается специальным полисом, отличным от страхового полиса ответственности оператора перед третьим лицом. Страхование может производиться ядерными страховыми фондами, или, в некоторых странах — обычными страховыми организациями. Страховое покрытие ущерба средствам транспорта также может быть различным. Некоторые государства дополнительно требуют, чтобы ответственность перед третьим лицом на их территории покрывалась страхователем, зарегистрированным в рамках их юрисдикции.

Ответственный оператор, таким образом, может быть вынужден заручиться несколькими последовательными страховыми полисами для одной международной

транспортной операции. Для упрощения страховых операций в этой области Постоянный комитет по атомной опасности Европейского комитета по страхованию недавно разработал проект образца двустороннего соглашения между заинтересованными страхователями и проект образца выпускаемого ими сертификата финансового обеспечения. Следует надеяться, что эта работа облегчит обеспечение страхования международных перевозок ядерного материала. Затронутые аспекты ответственности, таким образом, могли бы решаться на практической основе, обеспечивая соответствующую финансовую защиту населению в случае ядерной аварии.

ФИЗИЧЕСКАЯ ЗАЩИТА ЯДЕРНОГО МАТЕРИАЛА ВО ВРЕМЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПЕРЕВОЗКИ

Перевозка ядерного материала является, по-видимому, операцией, наиболее уязвимой для попыток несанкционированного изъятия или саботажа. Следовательно, физическая защита от хищения или несанкционированного переключения ядерного материала является предметом растущего беспокойства стран. Необходимость тесного международного сотрудничества становится очевидной в ситуациях, когда эффективность физической защиты в одной стране зависит от адекватности соответствующих мер, предпринятых другими странами, особенно при транспортировке ядерного материала через национальные границы.

Для оказания в этом отношении помощи государствам-членам МАГАТЭ впервые опубликовало в 1972 году "Рекомендации по физической защите ядерных материалов". Эти рекомендации были пересмотрены в 1975 и 1977 годах [10]. Они охватывают главным образом требования к физической защите ядерных материалов при перевозке и дают классификацию ядерных материалов для обеспечения соответствующей защиты. Рекомендуемые меры во всех случаях следует рассматривать как дополнительные, а не заменяющие другие меры, предусмотренные в целях безопасности. Достижению целей физической защиты могли бы способствовать такие мероприятия, как:

- сокращение до минимума полного времени, в течение которого перевозится ядерный материал;
- сокращение до минимума количества и продолжительности перегрузок ядерного материала, т.е. перегрузок из одного транспортного средства в другое, перегрузок во временное хранилище или из него, временное хранение в ожидании прибытия транспортного средства и т.д.;
- отказ от использования регулярного расписания движения;
- требование предварительного установления надежности всех лиц, вовлеченных в перевозку ядерного материала.

Кроме того, в рекомендациях МАГАТЭ по физической защите ядерных материалов устанавливаются подробные требования, касающиеся каждой категории перевозимого ядерного материала. Они были включены в ряд соглашений, заключенных недавно государствами-членами с Агентством в целях обеспечения помощи Агентства в проектах, касающихся реакторов [11].

В целях достижения эффективного международного сотрудничества в этой области в октябре 1977 года в Вене под эгидой Агентства были начаты переговоры по вопросу о Конвенции о физической защите ядерных материалов. Совещание представителей правительств по обсуждению проекта такой конвенции, в котором, наряду с 58 странами, было представлено Европейское сообщество по атомной энергии, за-

кончило свою работу 26 октября 1979 года. Текст конвенции должен был быть передан правительствам на рассмотрение и двадцать третьей Генеральной конференции Агентства, состоявшейся в Дели в декабре 1979 года — для информации.

Конвенция будет открыта для подписания 3 марта 1980 года одновременно в штаб-квартире МАГАТЭ в Вене и в Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Для вступления в силу этой конвенции требуется ратификация 21 государством, а функции депозитария возлагаются на МАГАТЭ.

Конвенция устанавливает стандартные меры физической защиты, применяемые к ядерному материалу во время международной перевозки. Это требует от договаривающихся сторон предусматривать меры наказания за ряд определенных серьезных уголовных преступлений, затрагивающих ядерные материалы. Стороны будут также сотрудничать в принятии предупредительных мер и обмене информацией относительно таких актов, как хищение, саботаж или вымогательство, затрагивающие ядерные материалы.

Уровни физической защиты, применяемые при международной перевозке, и классификация ядерного материала в этих целях приводятся в приложениях, которые являются неотъемлемой частью конвенции. Для вступления в силу поправок к конвенции требуется одобрение двух третей договаривающихся сторон. Конвенция также предусматривает, что через пять лет после вступления ее в силу МАГАТЭ должно созвать конференцию договаривающихся сторон для рассмотрения выполнения ее положений.

Библиография

- [1] Правила безопасной перевозки радиоактивных веществ. Пересмотренное издание 1973 года, МАГАТЭ, Серия изданий по безопасности №6.
- [2] Справочный материал по применению Правил МАГАТЭ по безопасной перевозке радиоактивных веществ, 1974 г., МАГАТЭ, Серия изданий по безопасности №37.
- [3] Нормы МАГАТЭ по безопасности определены в документе INFCIRC/18/Rev.1, озаглавленном "Нормы Агентства по безопасности и применяемые меры", 1976.
- [4] Правила безопасной перевозки радиоактивных веществ. Пересмотренное издание 1973 года (с поправками), 1979.
- [5] Правила безопасной перевозки отработанных тепловыделяющих элементов с атомных электростанций стран — членов СЭВ были утверждены Исполнительным комитетом Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ) в ноябре 1977 года. Они применяются в Болгарии, Венгрии, Германской Демократической Республике, Кубе, Польше, Румынии, СССР и Чехословакии.
- [6] Соглашения по этому проекту были заключены Агентством со следующими государствами-членами: Аргентина, Венесуэла, Вьетнам, Греция, Заир, Индонезия, Иран, Испания, Мексика, Норвегия, Пакистан, Перу, Румыния, Турция, Уругвай, Филиппины, Финляндия, Чили и Югославия.
- [7] Основные соглашения о поставке материалов были заключены Агентством со следующими государствами-членами: Болгария, Бразилия, Греция, Индия, Ирак, Мексика, Пакистан, Польша, Румыния, Турция, Чили и Югославия.
- [8] Парижская Конвенция об ответственности третьей стороны в области ядерной энергии от 29 июля 1960 года, вступившая в силу 1 апреля 1968 года. Она действует в следующих государствах: Бельгия, Греция, Дания, Испания, Италия, Португалия, Соединенное Королевство, Турция, Федеративная Республика Германии, Финляндия, Франция, Швеция.
- [9] Венская Конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб от 21 мая 1963 года, вступившая в силу 12 ноября 1977 года. Она действует в следующих государствах: Аргентина, Боливия, Египет, Куба, Нигер, Объединенная Республика Камерун, Тринидад и Тобаго, Филиппины и Югославия.
- [10] Физическая защита ядерных материалов, INFCIRC/225/Rev. 1, 1977.
- [11] См., например, текст Соглашения между Аргентиной, Перу, Соединенными Штатами Америки и Агентством относительно передачи обогащенного урана для исследовательского реактора в Перу, приведенный в документе INFCIRC/266, раздел 15.