

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІЗИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯДЕРНИХ ОБ'ЄКТІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЗРОСТАННЯ ВІЙСЬКОВО-ТЕРОРИСТИЧНОЇ ЗАГРОЗИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Д.М. Павлов

*заступник начальника кафедри
економіко-правових дисциплін НАВС,
кандидат юридичних наук, доцент*

Постановка проблеми. В умовах ескалації конфлікту на сході України відбувається актуалізація загроз, пов'язаних з ядерними об'єктами. Україна посідає восьме місце у світі та п'яте в Європі за величиною встановленої потужності атомної енергетики. Ядерна енергетика є базовою складовою енергозабезпечення країни, її частка в загальному обсязі електроенергії, що виробляється в країні, сягає 50%, і за цим показником Україна входить в групу лідерів. Усього в Україні діє 15 ядерних реакторів, усі вони були побудовані в радянський період і досі покривають близько половини потреб країни в електриці. Вже в силу свого віку (25-30 років) ці об'єкти являють загрозу, вважають в екологічній організації Greenpeace. На думку експертів, бої в східних регіонах країни роблять ситуацію ще більш небезпечною [1]. Так, у травні 2014 р. було скоєно напад на розташовану в місті Енергодарі «найбільшу АЕС Європи». Уряд нашої держави направив у МАГАТЕ лист, в якому попередив про небезпеку атомної інфраструктури. Незважаючи на це, західні політики досі приділяють занадто мало уваги проблемі ядерної безпеки.

Таким чином, від ядерних об'єктів України в умова ситуації, яка склалася на сході, виходить перманентна загроза. При цьому небезпеку становлять не тільки можливі прямі удари по АЕС, але і такі непрямі загрози, як перебої з електропостачанням, пишуть експерти. До чого це може призвести, видно на прикладі аварії в Фукусімі. Крім того, слід пам'ятати про тісний взаємозв'язок між вітчизняною та російською ядерними галузями. Зокрема, сумніви викликає безпеку перевезень відпрацьованого палива в Росію (своїх могильників Україна не має, відходи з українських АЕС переправляють на Урал і в Сибір). Нарешті, вони ставлять питання про підготовку кваліфікованого персоналу, адже українських атомників до недавнього часу готували в Севастополі [1].

Стратегічною метою для України є членство в Європейському Співтоваристві. Особливості сучасного етапу європейської інтеграції України полягають у створенні необхідних передумов для набуття такого членства.

Це – і поглиблення демократичних реформ, і підвищення стандартів життя людей, і адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, і безумовно – розширення практичного співробітництва у багатьох сферах, у першу чергу – у сфері колективної безпеки. Ядерна безпека у цій сфері займає першу позицію, оскільки ядерні ризики та ядерні аварії мають транскордонний характер. Взагалі ядерна безпека – є загальною проблемою для світової спільноти [2].

Аналіз останніх дослідження та публікацій. Дослідженню проблематики правового регулювання забезпечення техногенної безпеки увагу приділяли у своїх працях такі вітчизняні вчені, як: Ю.Ю. Азаров, А.І. Берлач, С.С. Засунько, В.К. Колпаков, С.Ф. Константінов, О.В. Копан, С.О. Кузніченко, О.В. Кузьменко, Л.А. Жукова, М.М. Козяр, М.Я. Откідача, О.О. Труш, А.Г. Чубенко та інші. В той же час спеціальні дослідження забезпечення техногенної та ядерної безпеки від загроз терористичного характеру відсутні, що обумовлює необхідність здійснення активного наукового пошуку у цьому напрямку.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз особливостей забезпечення безпеки ядерних об'єктів України від загроз військово-терористичного характеру.

Основні результати дослідження. Норми та вимоги до безпеки АЕС встановлюються за міжнародними конвенціями та договорами до яких приєдналася Україна (в першу чергу, це – Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду, Конвенція про ядерну безпеку, Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами, Договір про нерозповсюдження ядерної зброї та ін.) та вітчизняним ядерним законодавством. Основними законодавчими актами з цього питання є Закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань» та ін. Органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки є Державна інспекція ядерного регулювання України, відповідальним за безпеку АЕС в Україні є державне підприємство НАЕК «Енергоатом».

Завдання забезпечення ядерної безпеки та підвищення її рівня завжди знаходиться на порядку денному державних та галузевих структур. Воно є пріоритетним при вирішенні питань, що сьогодні стоять на порядку денному перед вітчизняною ядерною енергетикою, це: продовження терміну експлуатації атомних реакторів; введення до дії нових потужностей; розвиток вітчизняних виробництв, задіяних у ядерно-паливному циклі; безпечне поводження з відпрацьованим ядерним паливом та радіоактивними відходами; вирішення проблем Чорнобильської АЕС; подальше підвищення рівня безпеки діючих атомних блоків [3].

У цілому, ядерна та радіаційна безпека функціонування ядерних об'єктів на території України забезпечується: технічними заходами щодо підвищення надійності і безпеки ядерних об'єктів; розвитком національного ядерного законодавства, вдосконалюванням національних служб контролю за ядерною

діяльністю і матеріалами; жорсткістю міжнародного контролю за ядерною діяльністю, реалізацією міжнародних програм з підвищення технічної безпеки і підвищення «культури безпеки» на ядерних об'єктах; державним регулюванням і науково-технічною підтримкою галузі.

Слід відзначити, що існує низка питань, які стосуються «колективної» безпеки і потребують постійної уваги з боку керівництва країни та галузі, значних фінансових вкладень, міжнародної допомоги як у фінансовому плані, так і в технічному. Але пріоритетним в сучасних умовах виявляється завдання підвищення рівня безпеки та фізичного захисту ядерних матеріалів у світлі зростаючої загрози ядерного тероризму.

Вживаючи сучасну термінологію, можна сказати, що проблема фізичної безпеки ядерних установок та ядерних матеріалів, а також відповідної інфраструктури виникла одночасно з початком атомної ери. У той час ця проблема розв'язувалася у рамках охорони надсекретних об'єктів військово-промислових комплексів країн, адже саме на створення нового виду зброї були спрямовані перші ядерні програми у світі. Заходи з фізичної безпеки таких об'єктів мали на меті, головним чином, захист від атак (диверсій) ворога або потенційного супротивника та забезпечення секретності виконання програм.

У подальшому, практично до 1990-х рр., заходи, спрямовані на забезпечення безпеки ядерних установок і ядерних матеріалів у цивільному секторі здійснювалися у рамках пов'язаних між собою, але, все ж таки, самостійних напрямів діяльності, а саме: обліку та контролю ядерних матеріалів та фізичного захисту ядерних матеріалів і ядерних установок [3].

У цей період відбувається формування системи гарантій МАГАТЕ, яка мала на меті забезпечити непереключення ядерних матеріалів та ядерних установок з мирних на військові цілі, приймається Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу 1980 р., яка набула чинності у 1987 р.

Після розпаду СРСР та зламу двополусної системи глобальної безпеки виникає загроза руйнування режиму нерозповсюдження ядерної зброї, в основі якого покладено Договір нерозповсюдження ядерної зброї. Видатний внесок у його збереження зробила Україна, яка відмовилася від третього у світі за потужністю арсеналу ядерної зброї. У цей період також починається різке загострення загроз тероризму та екстремізму, вони набувають нових форм і вимірів. Усе частіше мова йде про міжнародний тероризм. Крім того, світова спільнота уперше зіштовхується з таким явищем, як незаконний обіг ядерних та інших радіоактивних матеріалів, але спочатку його небезпека сприймається лише крізь призму проблем нерозповсюдження ядерної зброї.

У цьому контексті не можна залишити поза увагою таку знакову подію, як застосування членами японського релігійного культу Аум-Сінрікьо хімічної зброї – газу зарин у Токійському метрополітені у 1995 р. У цей період також спецслужбами різних країн було зафіксовано зростаючу активність терористичної організації «Аль-Каїда», спрямовану на заволодіння ядерною зброєю та іншими видами зброї масового ураження.

У цих умовах у квітні 1998 р. розпочинається робота над Міжнародною конвенцією про боротьбу з актами ядерного тероризму. У 1999 р. за ініціативи

США і під егідою МАГАТЕ було започатковано процес перегляду Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу (1980 р.) з метою підсилення її положень та розширення сфери застосування. Тобто, у кінці 1990-х рр. ядерний тероризм під впливом згаданих вище глобальних процесів у безпековій сфері таки потрапляє у «порядок денний» провідних країн світу та міжнародних організацій, але, все ж таки, на той час його загроза сприймається, в основному, як гіпотетична [3].

Переламним моментом для усієї системи глобальної безпеки і для змін у сприйнятті загроз тероризму, стали події 11 вересня 2001 р. (9/11). Той факт, що дев'ятнадцять підготовлених терористів-самогубців змогли одночасно і скоординовано атакувати США, став поштовхом для усвідомлення того, що навіть висока радіоактивність або інші шкідливі властивості певних матеріалів і речовин не можуть надалі вважатися для них серйозним самозахисним бар'єром і, таким чином, слугувати суттєвою перешкодою для їх зловмисного використання.

Після 9/11 протидія загрозам тероризму з використанням засобів масового ураження насамперед ядерної зброї стає одним із пріоритетів у безпековій сфері для національних урядів та міжнародних організацій. У цей період започатковується ряд глобальних програм та ініціатив, значно активізується робота над прийняттям міжнародних правових документів, рекомендацій та настанов щодо фізичного захисту ядерних матеріалів та ядерних установок, протидії незаконному обігу ядерних матеріалів та інших радіоактивних речовин тощо [3].

За офіційним визначенням МАГАТЕ, «Nuclear Security» («фізична ядерна безпека») – це «запобігання, виявлення та реагування на викрадення, диверсії, несанкціонованого доступу, незаконної передачі та інших зловмисних дій стосовно ядерних матеріалів та інших радіоактивних речовин, а також пов'язаних з ними установок» [4]. Виходячи з даного визначення, забезпечення фізичної ядерної безпеки здійснюється за такими принципами: попередження – заходи по захисту ядерних матеріалів та установок від зловмисних дій; виявлення – заходи по розкриттю зловмисних дій; реагування – заходи по ефективному реагуванню у випадку зловмисних дій.

Безпосередні заходи, спрямовані на забезпечення фізичної ядерної безпеки, включають в себе фізичний захист, який призначений для забезпечення захищеності ядерних матеріалів та установок з метою створення умов, спрямованих на мінімізацію можливості вчинення несанкціонованих дій, а також облік та контроль ядерних матеріалів, який в основному направлений на недопущення переключення ядерних матеріалів та на протидію незаконному обігу ядерних матеріалів.

Дані заходи є ключовими в протидії загрози ядерного тероризму. Варто відмітити, що після терористичного акту 11 вересня почав активно реалізовуватися План дій МАГАТЕ з фізичної ядерної безпеки. Він був спрямований на надання допомоги щодо зміцнення насамперед національних систем фізичного захисту ядерних матеріалів, підвищення норм безпеки, поліпшення контролю за ядерним і радіоактивним матеріалом. У 2005 р. Рада керуючих схвалила новий План з фізичної ядерної безпеки на 2006-2009 рр., який став логічним продовженням попереднього документа [5], що був успішно виконаний. У результаті

чого, було зроблено відповідні висновки, які стосувались ключових проблем функціонування фізичної ядерної безпеки на всіх рівнях її існування.

Так, на національному рівні було зроблено акцент: на питаннях пов'язаних з роботою систем запобігання, виявлення та реагування у випадку зловмисних дій, пов'язаних з ядерним або іншим радіоактивним матеріалом; на мультидисциплінарний підхід до підвищення ефективності інфраструктури фізичної ядерної безпеки; на синергію в галузі експлуатаційної ядерної безпеки, фізичної ядерної безпеки і гарантій; на культуру фізичної ядерної безпеки, що буде сприяти більш широкому використанню ядерної енергії [6].

У нових Планах з фізичної ядерної безпеки були враховані вищезазначені зауваження та досвід попередніх програм. У результаті, був отриманий досконалий документ, в якому основна увага була зосереджена на конкретних заходах щодо забезпечення ефективного обігу, контролю та обліку ядерних або радіоактивних матеріалів та установок. Таким чином, головна мета нових Планів полягає в досягненні реальної фізичної ядерної безпеки на всіх рівнях і консолідації інтересів світової громадськості у зміцненні міжнародного співробітництва для безпечного використання мирної атомної енергетики шляхом прийняття відповідних заходів. Отже, прийняті Плани є дорожньою картою в забезпеченні управління головним важелем протидії ядерному тероризму [7].

Від рівня ефективності заходів щодо фізичної ядерної безпеки залежить ступінь захисту держави від терористичних актів і незаконного обігу ядерних матеріалів. Режим фізичної ядерної безпеки є складовою частиною глобальної безпеки. В контексті вразливості системи фізичної ядерної безпеки щодо існуючих та потенційних загроз важливу роль відіграє захист інформації та інформаційна безпека, особливо, якщо мова йде про облік та контроль, який практично повністю переведений на комп'ютерні системи. Порушення конфіденційності інформації щодо обліку може призвести до того, що цінна інформація стосовно ядерних матеріалів або установок буде використано зловмисниками з метою проведення протиправних дій по відношенню до таких матеріалів.

Слід враховувати також, що протидію ядерному тероризму не можна виключати з більш широкого контексту геополітичних процесів, а також боротьби світової спільноти з тероризмом, контролем над озброєннями, включаючи ядерну зброю та іншу зброю масового ураження. Крім того, недавня історія неодноразово надавала приклади використання фактору тих чи інших загроз, у т.ч. і в згаданій сфері, для досягнення певних цілей у зовнішній та внутрішній політиці.

На жаль, в умовах глобальних змін посилюється роль силових політики. Провідні світові держави приймають на озброєння концепцію «упереджувальної оборони», що передбачає дії поза межами національних кордонів, використання силових структур з метою захисту економічних інтересів, розв'язання завдань постконфліктного врегулювання, боротьби з міжнародним тероризмом [3].

Посилення войовничості, агресивності та конфронтаційності у ведінці та діях на міжнародній арені ряду провідних держав щодо просування своїх національних або корпоративних інтересів, недостатня ефективність, за цих обставин, існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та

глобальної стабільності для молодих демократій реально загрожує розколом еліти, а то й всього суспільства, відволіканням ресурсів держави на внутрішню боротьбу, виснаженням економічного потенціалу країни. Саме у такій ситуації опинилася Україна, проти якої фактично було розпочато так звану «гібридну війну», невід'ємними елементом якої виступають сепаратизм та тероризм.

Маємо відзначити, що теоретично ймовірність здійснення актів ядерного тероризму проти відповідних об'єктів знижується зважаючи на те, що терористи, навряд чи, будуть використовувати такі види зброї, від яких може серйозно постраждати населення та довкілля тих регіонів, де терористи мають значну підтримку [3]. Але у ситуації, яка склалася у нашій державі та враховуючи значну кількість потенційних об'єктів терористичних атак, цілком можливим є напад на ядерні об'єкти, які розташовані у тих регіонах, де підтримка терористів є мінімальною. Крім того, в умовах активізації військових дій, у геометричній прогресії зростають ризики випадкового нанесення ударів по об'єктах критичної інфраструктури держави, у тому числі ядерним.

Висновки. Зважаючи на катастрофічні наслідки, який мав би акт ядерного тероризму, прогнози щодо деякої переоцінки у теперішніх умовах загрози терористичного нападу на ядерні об'єкти не повинні мати своїм результатом ігнорування цієї загрози, натомість, альтернативою постійному нарощуванню витрат на цілі фізичної ядерної безпеки має стати їх оптимізація на основі запровадження визнаних міжнародною спільнотою стандартів фізичної безпеки [3].

В умовах зростання військово-теоретичної загрози у нашій державі виникає нагальна потреба розробки та нормативного закріплення стратегії забезпечення фізичної ядерної безпеки та протидії техногенному тероризму. Крім того, з метою підвищення ефективності системи цивільного захисту в цілому, доцільним видається суттєве розширення повноважень єдиного координаційного надвідомчого центру у сфері цивільного захисту (Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій), що дозволить забезпечити адекватне реагування сил цивільного захисту на загрози як соціально-політичного, так і природно-техногенного, у тому числі ядерного характеру. Нагальною потребою є також нормативне закріплення питань взаємодії підрозділів Державної служби з питань надзвичайних ситуацій та Національної гвардії у сфері забезпечення фізичної безпеки ядерних об'єктів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Зарубіжні екологи б'ють на сполох через безпеку ядерних об'єктів в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://new.eveningkiev.com/article/9359>

2. Шевцов А.І., Земляний М.Г., Дорошкевич А.З. Ядерна безпека в Україні та Євроінтеграційні процеси // Стратегічна панорама. – 2004. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/title.htm>

3. Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України. – К.: НІСД, 2013. – 64 с.

4. IAEA Safety Glossary. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1290_web.pdf

5. GOV/2005/50. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC50/GC50Documents/English/gc50-13_en.pdf

6. GOV/2009/54-GC(53)/18. – Електронний ресурс. – Режим доступу: https://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC53/GC53Documents/English/gc53-18_en.pdf

7. Чумак Д.В. Синергія 3s (safety, security, safeguards) у питаннях протидії ядерному тероризму і незаконному обігу ядерних матеріалів. Актуальні проблеми міжнародних відносин. – Вип. 104. – Ч. 1 (у двох частинах). – К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка Інститут міжнародних відносин, 2012. – 302 с. – С. 39-42.

Павлов Д.М. Забезпечення фізичної безпеки ядерних об'єктів в Україні в умовах зростання військово-теоретичної загрози: організаційно-правовий аспект

Стаття присвячена аналізу правових та організаційних проблем забезпечення безпеки ядерних об'єктів та захисту критичної інфраструктури держави в умовах зростання військової та терористичної загрози, питанням реформування сектору безпеки й оборони та підвищення ефективності цивільного захисту в Україні з урахуванням специфіки його здійснення в умовах проведення антитерористичної операції. Досліджується стан правового регулювання відносин у сфері ядерної безпеки та питання забезпечення фізичного захисту ядерних об'єктів.

Ключові слова: цивільний захист, ядерна безпека, тероризм, ядерний тероризм, фізична ядерна безпека.

Павлов Д.Н. Обеспечение физической безопасности ядерных объектов в Украине в условиях роста военно-теоретической угрозы: организационно-правовой аспект

Статья посвящена анализу правовых и организационных проблем обеспечения безопасности ядерных объектов и защиты критической инфраструктуры государства в условиях роста военной и террористической угрозы, вопросам реформирования сектора безопасности и обороны, и повышения эффективности гражданской защиты в Украине с учетом специфики его осуществления в условиях проведения антитеррористической операции. Исследуется состояние правового регулирования отношений в сфере ядерной безопасности и вопросы обеспечения физической защиты ядерных объектов.

Ключевые слова: гражданская защита, ядерная безопасность, терроризм, ядерный терроризм, физическая ядерная безопасность.

Pavlov D. Physical security of nuclear facilities in Ukraine in terms of growth of military-theoretical threat, organizational and legal aspects

The paper analyzes the legal and organizational issues of security of nuclear facilities and critical infrastructure protection state in the face of rising military and terrorist threats, security sector reform and defense and efficiency of civil protection in Ukraine, taking into account the specifics of its implementation in terms of anti-terrorist operations. We investigate the state of the legal regulation of relations in the field of nuclear safety issues and physical protection of nuclear facilities.

Keywords: civil protection, nuclear safety, terrorism, nuclear terrorism, physical nuclear safety.

Стаття надійшла до редакції 19.12.2014.