

**ПРАВНА УРЕДБА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ ГАРАНЦИИ  
ПО ДОГОВОРА ЗА НЕРАЗПРОСТРАНЕНИЕ  
НА ЯДРЕНОТО ОРЪЖИЕ И ПРЕВЕНЦИЯТА НА РИСКА  
ЗА ОТКЛОНЯВАНЕ НА ЯДРЕН МАТЕРИАЛ**

**Олга Бориславова Борисова – доктор по право**

**LEGAL FRAMEWORK OF SAFEGUARDS AGREEMENTS IN  
TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR  
WEAPONS AND RISK PREVENTION FOR DIVERSION OF  
NUCLEAR MATERIAL**

**Olga Borislavova Borisova, PhD**

***Анотация:** В статията авторът прави преглед на националната юридическа рамка относно прилагането на гаранциите по Договора за неразпространение на ядреното оръжие и специфичното задължение за отчет и контрол на ядрения материал. Практическите мерки за превенция на риска за отклоняване на ядрен материал се постигат основно чрез физическа защита на ядрените съоръжения и специален режим при превода на ядрен материал. Изборът на режим на защита е право на всяка държава участничка в Конвенцията за физическа защита на ядрения материал. Специално внимание е отделено на проблемите, при организирането на международен транспорт на радиоактивни материали.*

***Ключови думи:** договор за неразпространение на ядреното оръжие, международни гаранции за сигурност, физическа защита, ядрен материал, транспорт, Международна агенция за атомна енергия, регулиращ орган, инспектори, Европейска комисия, контрол, внос, износ, ядрени съоръжения, Конвенция за физическа защита на ядрен материал, глобален мир, трансграничен тероризъм*

***Abstract:** Abstract: In the article the author gives an overview of the national legal framework concerning the application of safeguards agreements and the specific obligation for accounting and control of nuclear material. Practical measures to prevent the risk of diversion of nuclear material is achieved mainly through physical protection of nuclear facilities and transport of nuclear material. The choice of mode of defense is a right of each Party of the Convention on the physical protection of nuclear material. In this regard, consider the problems in organizing international transport.*

***Key words:** Treaty on the non-proliferation of nuclear weapons, safeguard agreements, international cooperation, physical protection, transport, nuclear material, International Atomic Energy Agency, regulatory authority, inspectors, European Commission, control, import, export, nuclear facilities, Convention on the physical protection of nuclear material, global peace, cross-border terrorism*

Договорът за неразпространение на ядреното оръжие е изработен под егидата на ООН. Подписан е на 1 юли 1968 г. и влиза в сила на 1 март 1970 г. По силата на този договор:

- страните, непритежаващи ядрено оръжие отказват да придобиват ядрено оръжие под гаранцията за контрол упражняван от Международната агенция за атомна енергия (МААЕ)<sup>1</sup>.

- страните притежаващи ядрено оръжие се задължават да не предават нито пряко, нито косвено на когото и да било ядрено оръжие или други ядрени взривни съоръжения, както и контрола над такова оръжие или взривни съоръжения; също така по никакъв начин да не помагат, да не поощряват и да не подбуждат, която и да е държава, непритежаваща ядрено оръжие, към производство или придобиване по какъвто и да било друг начин на ядрено оръжие или на други ядрени взривни съоръжения или към контрол над такова оръжие или взривни съоръжения.<sup>2</sup>

В замяна на тези ангажименти договорът потвърждава правото да се развива мирното използване на ядрената енергия и задължението да се улеснява международния ефект с тази цел.<sup>3</sup>

Член 3 от договора уточнява, че страните като България – непритежаващи ядрено оръжие са задължени да приемат споразуменията за гаранции (safeguards agreements) след преговори с МААЕ. В съответствие със своя устав агенцията е оправомощена да извършва контрол относно спазването на задълженията, за да не се допусне отклоняване на ядрен материал за производство на ядрено оръжие или за други ядрени съоръжения. Процедурите на гаранциите, предвидени по този член, се прилагат по отношение на целия изходен или специален разпадащ се материал, използван в цялостната мирна ядрена дейност на територията на съответната държава, под нейната юрисдикция или осъществявана под неин контрол, където и да било. Всяка държава, се задължава да не предоставя:

а) изходен или специален разпадащ се материал или

б) оборудване или материал, специално предназначени или подготвени за обработка, използване или производство на специален изходен материал, на която и да било държава, непритежаваща ядрено оръжие за мирни цели, ако върху този изходен или специален разпадащ се материал не се разпространяват гаранциите, предвидени по член 3.

Международните гаранции, така както са прилагани от МААЕ представляват сами по себе си средство за проверка на спазването от страните на ангажиментите да не се използват материали или ядрени технологии за създаване на ядрени оръжия и други ядрени експлозиви. Гаранциите в общи линии включват четири функции: отчетна, ограничителна, наблюдателна и инспектираща. Отчетните мерки налагат на съответната страна да съобщи на МААЕ видовете и количествата делими продукти под неин контрол. Това кореспондира със задължението на страните да установят и поддържат национална система за отчитане и контрол на ядрените материали. Инспекциите на МААЕ имат за цел да проверят дали декларираните количества ядрени материали са налични на мястото, където са декларирани и има ли недеklarирани ядрени материали. Дейностите по инспекция включват проверка на закрити източ-

<sup>1</sup> Договор за неразпространение на ядреното оръжие, ратифициран с Указ №668 на Президиума на Народното събрание от 10.07.1969 г. – ДВ, бр.55 от 15.07.1969 г., Обн., ДВ, бр.39 от 18.05.1971 г. В сила за България от 5.03.1970 г., чл. 2 и чл.3

<sup>2</sup> Пак там, чл. 1

<sup>3</sup> Пак там, чл. 4

ници на йонизиращи лъчения, преглед на регистрите на ядрените съоръжения и независими проверки за материалите описани в регистрите.

Гаранциите, предвидени по чл.3 от Договора за неразпространение на ядреното оръжие, се прилагат по такъв начин, че същите да не създават препятствия за икономическото или техническото развитие на страните или международното сътрудничество в областта на мирната ядрена дейност, включително и международната размяна на ядрени материали и оборудване за обработка, използване или производство на ядрени материали за мирни цели в съответствие с принципа на гаранциите, изложен в преамбюла на договора.

Правната уредба за прилагане системата за гаранции по Договора за неразпространение на ядреното оръжие произтича от специфичното задължение за отчет и контрол на ядрения материал, за да не се допусне неговото отклоняване за производство на ядрено оръжие.

След ратификацията<sup>4</sup> на Договора за неразпространение на ядреното оръжие и подписване на Споразумение с Международната агенция за ядрена енергия (МААЕ)<sup>5</sup> и допълнителния протокол към него<sup>6</sup> България съставя рамка от принципи и общи разпоредби, които позволяват на регулиращия орган да проверява спазването на задълженията на лицата, които извършват дейности предмет на споразумението, а именно:

- поддържане на регистър на дейностите, в т.ч. производствени, търговски и транспортни документи, отчет и контрол на ядрения материал за срок не по-малък от 10 години след прекратяване на дейността;

- писмено информироване на председателя на Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) при възникване на обстоятелства, които водят или могат да доведат до нарушаване на условията по прилагане на гаранциите;

- осигуряване на достъп до обекта и до необходимата информация, включително възможност за фотографичане и видеофилмиране, вземане на проби, използване на прибори за отчитане на радиационните параметри, поставяне на идентифициращи и показващи намеса устройства, както и да оказват съдействие на инспекторите на МААЕ, на инспекторите на Европейската комисия и на контролните органи на АЯР за изпълнението на целите на проверката.<sup>7</sup>

Споразумението за прилагане на гаранциите и допълнителният протокол към него специфицират ядрените дейности провеждани на територията на страната, които са обект на гаранциите. В съответствие с тристранно споразумение<sup>8</sup> за прилагане на

---

<sup>4</sup> Ратифициран с Указ №668 на Президиума на Народното събрание от 10.07.1969 г. – ДВ, бр.55 от 15.07.1969 г., Обн., ДВ, бр.39 от 18.05.1971г.. В сила за България от 5.03.1970 г.

<sup>5</sup> Споразумение между Народна република България и МААЕ за прилагане на гаранциите във връзка с Договора за неразпространение на ядреното оръжие, издадено от Комитета за използване на атомната енергия за мирни цели, обн. ДВ, бр.92 от 10.11.2000г., в сила от 29.02.1972 г.

<sup>6</sup> Допълнителен протокол към Споразумението между Народна република България и МААЕ за прилагане на гаранциите във връзка с Договора за неразпространение на ядреното оръжие, ратифициран със закон, приет от 38-то Народно събрание на 20.09.2000г., ДВ, бр.80 от 3.10..2000г., в сила от 10.10.2000 г.

<sup>7</sup> Закон за безопасното използване на ядрената енергия (обн.ДВ, бр.63 от 28.06.2002г.), чл.125

<sup>8</sup> INFCIRC193

гаранциите между страните от ЕВРАТОМ<sup>9</sup>, Международната агенция за ядрена енергия (МААЕ) и Република България, страната е задължена да предоставя на Европейската комисия информация за контрола и отчета на ядрените материали за граждански цели. Зоните на материален баланс, за които се предоставят отчети обхващат:

- „АЕЦ Козлодуй”,
- СП”ПХРАО-Нови хан”,
- Линия за регенерация и очистване на йонообменни смоли (ЛРОЙС) – с.Елешница,
- Институт за ядрени изследвания и ядрена енергеника (ИЯИЯЕ), както и
- Зони на материален баланс, обособени за територията на страната които включват обекти с малки количества ядрен материал (две обособени зони).

Основните технически характеристики и специфични изисквания за прилагане на гаранциите, системата за контрол и отчитане на ядрени материали, вносът и износът на ядрени материали, рудодобив със съдържание на уран и торий, превоз и временно съхранение на ядрен материал, преработка и предаване на отпадъци са уредени в наредба за условията и реда за събиране и предоставяне на информация и за водене на регистри за дейностите по прилагането на гаранциите<sup>10</sup>. Изложените дотук национални мерки за сигурност, наричани още „гаранции” покриват ангажиментите за ограничаване, отчитане и контрол на ядрения материал. Въпреки това тази система е само средство за проверка, че страната не отклонява ядрени материали. Практическите мерки за превенция на риска за отклоняване на ядрен материал могат да се постигнат основно чрез физическа защита на ядрените съоръжения за справяне със заплахите, възстановяване на откраднати материали и наказване на виновните.

Общите изисквания за осигуряване на физическата защита на ядрените съоръжения се изразяват в следното<sup>11</sup>:

- Лицензиантът или титулярът на разрешение осигурява взаимовръзката между системата за физическа защита и системата за контрол и отчет на ядрения материал и/или радиоактивни вещества с цел предотвратяване или своевременно откриване на противозаконното им отнемане.
- Изготвя план за сигурност.

<sup>9</sup> Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Договор за ЕВРАТОМ), приложение към Договора между Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Великото Херцогство Люксембург, Република Унгария, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Португалската република, Република Словения, Словайката република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединеното Кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави-членки на Европейския съюз) и Република България и Румъния за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз. Издаден от Министерството на външните работи, обн. като притурка на ДВ, бр. 103 и 104 от 20.12.2006 г., в сила от 01.01.2007 г.

<sup>10</sup> Наредба за условията и реда за събиране и предоставяне на информация и за водене на регистри за дейностите-предмет на гаранциите по Договора за неразпространение на ядреното оръжие, приета с ПМС №210 от 6.08.2004г., обн. ДВ бр.74 от 24.08.2004 г.

<sup>11</sup> Наредба за осигуряване на физическата защита на ядрените съоръжения, ядрения материал и радиоактивните вещества, приета с ПМС №283 от 19.10.2015г., обн. ДВ бр.82 от 23.10.2015 г., чл.8

- При избор на площадка и при проектиране на нови ядрени съоръжения се взема предвид физическата защита на възможно най-ранен етап и осигурява избягването на противоречия с ядрената безопасност, радиационната защита и аварийното планиране и готовност.
- Разработват се и се внедряват процедури за оценка ефективността на системата за физическа защита.
- Прилагат се компенсиращи мерки и по-нататъшни коригиращи действия в случай, че системата за физическа защита не може да осигури желаното ниво на защита.

С Конвенцията за физическа защита на ядрения материал<sup>12</sup> се осигурява предпазване на ядрен материал извън ядреното съоръжение, в условията на международен транспорт, както и при използване, съхраняване и превозване на ядрен материал вътре в страната. Превозът на радиоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво в рамките на Общността и към и от трети страни се осъществява по специален режим<sup>13</sup>. Създадена е правна възможност за изпращане на заявление за извършване на повече от един превоз, при условията по член 6, параграф 2, но по мнението на АЯР<sup>14</sup>, тази разпоредба е неприложима за случаите на превоз на отработено гориво, поради факта, че изотопният състав и активността на пратката стават известни на един по-късен етап от етапа на планиране на превоза.

Важно е да уточним, че Конвенцията за физическа защита на ядрения материал е единственият международен правнообвързващ инструмент в областта на осигуряване на защита на ядрения материал от вредни посегателства.

В конвенцията е дефинирано съдържанието на юридическия термин «ядрен материал», като: плутоний, с изключение на плутония с концентрация на изотопите повече от 80% по плутоний-238, уран 233, уран, обогатен с изотопи уран-235 или уран-233, уран, съдържащ смес от изотопи, съдържащи се в природата под форма, отличаваща се от рудата или рудните остатъци и всякакъв материал, съдържащ един или повече от горепосочените елементи.<sup>15</sup>

В Приложение №2 от Конвенцията за физическа защита на ядрения материал е поставено допълнително условие относно количествените условия, при които се прилага съответно ниво на защита при облъчен ядрен материал. За да е практически целесъобразно прилагането на съответното ниво на защита при радиоактивните отпадъци, съдържащи облъчен ядрен материал (уран 233) равнището на облъчване следва да бъде равно или по-голямо от 100 рад/час на разстояние 1 м.

<sup>12</sup> Конвенция за физическа защита на ядрения материал (ратифицирана с Указ №341 на Държавния съвет от 03.02.1984-ДВ, бр.12 от 10.02.1984г.) Изменената Конвенция за физическа защита от 2005 г., е ратифицирана със закон през февруари 2006 г.

<sup>13</sup> С Директива на Съвета 2006/117 ЕВРАТОМ от 20.11.2006 г. за надзор и контрол на превоза на радиоактивни материали и отработено гориво. Транспонирана през декември 2008 г. със заповед на председателя на АЯР, като нейното въвеждане е нотифицирано пред ЕК

<sup>14</sup> Доклад на Република България по прилагане на Директиваа 2006/117Евратом относно надзор и контрол на превоза на радиоактивни отпадъци и отработено гориво за периода 2008-2011г. <http://www.bnra.bg/bg/documents/euroleg/dokladi-euleg/report-directive2006-117>

<sup>15</sup> Конвенция за физическа защита на ядрения материал (ратифицирана с Указ №341 на Държавния съвет от 03.02.1984-ДВ, бр.12 от 10.02.1984 г.), с резервата: „Народна република България не се счита обвързана с т.2 на чл.17 от конвенцията относно предаване на арбитраж или в Международния съд на споровете, възникнали при тълкуването и приемането ѝ”, която обаче е оттеглена през 1994г. (ДВ, бр.8 от 1994 г.).

Стойностите на посочените технически параметри ограничават действието на конвенцията по отношение на радиоактивните отпадъци. В този си вид тя не обхваща целия спектър от радиоактивни отпадъци, както в качествен, така и в количествен аспект и това обстоятелство придобива особено значение при международните превози.

Изборът на защитата не е унифициран, а е право на всяка държава участничка в конвенцията да го регламентира в рамките на своето национално законодателство, което създава проблеми при организиране на международен транспорт.

Развитието на международната обстановка след влизането в сила на Конвенцията и комплексните предизвикателства пред глобалните мир и сигурност, сред които заплахата от трансграничен тероризъм и напредъкът в ядрените технологии, са факторите, които са наложили нови изменения в конвенцията.

Приемането на измененията<sup>16</sup> е насочено към създаване на по-силен и универсален режим за физическа защита на ядрения материал на ядрените съоръжения за мирни цели, предотвратяване и борба с правонарушенията, свързани с такъв материал в целия свят, както и улесняване на международното сътрудничество.

Измененията в тази област се изразяват в това, че за всяко конкретно ядрено съоръжение или случай на превоз на ядрен материал се извършва оценка на заплахата. Разработката на този аналитичен документ за нуждите на лицензианта и председателя на АЯР е възложено на Държавна агенция «Национална сигурност, в качеството ѝ на специализиран орган към Министерски съвет за изпълнение на политиката по защита на националната сигурност<sup>17</sup>. Въз основа на оценката лицензианта разработва проектна заплаха, която подлежи на одобрение от председателя на АЯР.

С текстовете на чл.113 и чл.114 от Глава седма на ЗБИЯЕ нормативно е уредена възможността да бъде въведен специален ред на достъп и проверка за обезпечаване на физическата защита на ядрените съоръжения.

С промените от 2010г. изискването на чл.5 от Конвенцията за физическа защита на ядрения материал да бъде определен компетентен орган, пункт за връзка и координатор по прилагането ѝ е заложено, като функционалност на председателя на АЯР<sup>18</sup>.

Транзитът на радиоактивни отпадъци през територията на Република България след 12.10.2010г. се осъществява въз основа на писмено съгласие на Председателя на АЯР, без това да променя или отменя разрешителните режими предвидени в ЗБИЯЕ.<sup>19</sup>

С измененията на Закона за безопасно използване на ядрената енергия през 2010 г. отпада изискването на чл.25, ал.1 транзитният превоз през територията на Република България да се извършва по решение на Министерския съвет и след издаване на раз-

---

<sup>16</sup> Измененията на Конвенцията за физическа защита на ядрения материал са приети на 08.07.2005 г. във Виена (ратифицирани със Закон приет от НС, обн - ДВ, бр.16 от 21.02.2006 г.)

<sup>17</sup> Закон за безопасното използване на ядрената енергия (обн. ДВ, бр.63 от 28.06.2002г.), чл.112

<sup>18</sup> Пак там, чл.5, т.14

<sup>19</sup> Пак там, чл.25. Изменението в този член е продиктувано от транспонирането през 2008 г. на Директива на Съвета 2006/117/Евратом за надзор и контрол на превоза на радиоактивни отпадъци и отработено гориво, с което се въвежда единен режим на Общността относно превоза на РАО и ОЯГ в рамките на Общността и към и от трети страни, както и прилагането на Стандартен документ (приложение към Директивата). Транспонирането е със заповед на Председателя на АЯР, като нейното въвеждане е нотифицирано прес ЕК чрез работна група «Околна среда».

решение от председателя на Агенцията за ядрено регулиране. Необходимо и достатъчно условие е издадено разрешение от председателя на регулаторния орган.

При транзитен превоз на радиоактивни материали, за които е доказано, че вероятността за увреждане на здравето е пренебрежимо малка или дейността е с материали съдържащи естествени радионуклиди, не се изисква разрешение от регулаторния орган.<sup>20</sup>

Общите изисквания за осигуряване на физическата защита при превоза на ядрен материал се изразяват в следното<sup>21</sup>:

- Нивото на физическа защита при превоз се определя от категорията на ядрения материал и възможните вредни последствия за персонала, населението и околната среда – в случай на съботаж и от проектната заплаха;
- Физическата защита по време на превоз на ядрен материал включва следните мерки в съответствие със степенувания подход: свеждане до минимум на времето за превоз, броя и продължителността на претоварванията от едно на друго транспортно средство или към и от склад за временно съхранение; предсказуемостта на превоза чрез промяна на времена и маршрути, предварителна проверка на надеждността на лицата, ангажирани с организацията и провеждането на превоза и ограничаване на предварителната информация, маршрутът на превоза да осигурява максимални възможности за наблюдение, избягване маршрути с интензивен трафик, преминаване през зони на природни бедствия, граждански безредици или друга известна заплаха, надзор над контейнерите и/или транспортните средства.

Разрешение за превоз на ядрени материали, може да поиска само лицензиант, ако това е свързано с дейността му. Ограниченията във връзка с превоза според българското законодателство са установени в ЗБИЯЕ (чл.40 и 41) и разпоредбите на Наредбата за осигуряване на физическата защита на ядрените съоръжения, ядрения материал и радиоактивните вещества.

Изложеното дотук потвърждава, че националната юридическа рамка относно прилагане гаранциите за ядрено неразпространение покрива отделните елементи приложими към споразуменията с МААЕ и страните от ЕВРАТОМ. Практическите мерки за сигурност са уредени законодателно чрез режим на физическа защита на ядрените съоръжения и превоза на ядрен материал, като общите изисквания на този режим са съобразени с Конвенцията за физическа защита на ядрения материал. Изборът на защитата не е унифициран, а е право на всяка държава участничка в конвенцията да го регламентира в рамките на своето национално законодателство, което създава проблеми при организиране на международен транспорт на радиоактивни материали.

<sup>20</sup> Закон за безопасното използване на ядрената енергия (обн.ДВ, бр.63 от 28.06.2002г.), чл.56, ал.2, ал.3 и ал.4

<sup>21</sup> Наредба за осигуряване на физическата защита на ядрените съоръжения, ядрения материал и радиоактивните вещества, приета с ПМС №283 от 19.10.2015 г., обн. ДВ бр.82 от 23.10.2015 г., чл.57 и чл.58