

впредь не должно иметь права на реальное применение, однако, в обмен на право сдерживающего присутствия в мире. Ради этого мы сохранили ядерный оружейный комплекс России и сегодня приняли вызов по созданию новых технологий XXI века. И только тогда атаки на Хиросиму и Нагасаки будут оставаться первыми и последними ядерными атаками человечества в последней в его истории глобальной войне. Собственно, ради этого и решалась наша атомная проблема в израненной Великой войной стране. Ради этого жили и творили многотысячные коллективы и блестящие, выдающиеся умы. Ради этого дрожала земля Семипалатинского ядерного полигона августовским утром 49-го года.

Сейчас нас отделяют от этого часа уже полстолетия, но те чувства и стремления, которые двигали Первыми, не устарели и не поблекли. Их можно сформулировать просто: "Мир, спокойствие и процветание России и всем народам мира".

*Статья поступила в редакцию в октябре 1999 года из  
"Бюллетеня Центра общественной информации по атомной энергии".*

## **ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЕЗОПАСНОГО ДЛЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЯДЕРНОЙ ЭНЕРГИИ**

**Е.С. Молодцова\***

Регулирующая роль — основная роль права. В теории права она определяется как "регулятивная функция"<sup>1</sup>. "В системе функций права, — говорится в курсе "Общей теории государства и права", — главенствующее, определяющее место занимает регулятивная функция."<sup>2</sup> Под регулятивной функцией понимается установление позитивных правил поведения, организации общественных отношений<sup>3</sup>, упорядочение общественных отношений, юридическое воздействие на них<sup>4</sup>. Таково специальное, юридическое понятие регулирования. Разумеется, что такое регулирование может осуществляться только при помощи юридических механизмов, прежде всего, — правовых актов. В международном праве регулирование, то есть упорядочение международных отношений в той или иной области, осуществляется с помощью норм международного права, которые облакаются, главным образом, в форму международных договоров или обычаев. В международном ядерном праве существуют договоры, которые регулируют вопросы безопасного для окружающей среды использования ядерной энергии. К таким договорам относятся Конвенция о ядерной безопасности 1994 года,

---

\*Доцент кафедры международного права Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук, подробнее об авторе см. в № 1 нашего журнала за 1997 год.

Объединенная конвенция о безопасности обращения с радиоактивными отходами и безопасности обращения с отработавшим топливом 1997 года, а также Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 года, Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 года и Конвенция о физической защите ядерного материала 1989 года. В этом же ряду должны быть указаны договоры, на основании которых созданы и функционируют международные ядерные (атомные) организации. Одна из особенностей международного регулирования ядерной деятельности, безопасной для окружающей среды, состоит как раз в том, что в нем особую роль играют международные межправительственные организации — речь, прежде всего, должна идти об универсальном Международном Агентстве по Атомной Энергии (МАГАТЭ) и региональном Европейском Сообществе по Атомной Энергии (Евратоме). В их деятельности в этом плане проявляется, так называемая, нормотворческая<sup>5</sup> и регулирующая функция<sup>6</sup> международных организаций. Вместе с тем, документы, принимаемые международными организациями в процессе регулирования, могут иметь обязательную для Государств-членов силу, а могут и не иметь такой обязательной силы (то есть они могут не являться “правовыми актами”), и это заставляет обратиться к вопросу о том, в какой же мере такая деятельность международных организаций является нормотворчеством и регулированием.

Авторы, исследующие проблему нормотворчества международных организаций, несколько по-разному определяют ее проявление, а также ее результаты. Так, профессор Шибаева Е.А., обозначив эту деятельность как “нормотворческая функция международных организаций в системе международно-правового регулирования”, подразделяет ее на два направления: во-первых, это “заключение договоров с участием международных организаций”, и, во-вторых, это “участие международных организаций в нормотворческом процессе государств”<sup>7</sup>. Ко второму направлению цитируемый автор относит: 1) принятие текстов многосторонних конвенций в рамках и под эгидой международных организаций и 2) принятие международных административных и технических регламентов<sup>8</sup>. При этом в рамках второго вида нормотворчества этот автор выделяет, во-первых, принятие собственно международных административных и технических регламентов, а, во-вторых, подготовку “технических норм (правил)” (ИКАО и ВОЗ), которые содержатся в международных стандартах и медико-санитарных правилах. Несмотря на то, что Е.А. Шибаева относит стандарты и правила к одному виду нормотворчества международной организации вместе с административными регламентами, она отделяет их от последних<sup>9</sup>. И дело здесь не только в юридической обязательности регламентов и необязательности стандартов — автор видит главное различие между ними в порядке подготовки и принятия<sup>10</sup>. Такая позиция, состоящая в разделении регламентов международных организаций и стандартов и медико-санитарных правил была воспринята не всеми авторами. Так, другой автор — Т.М. Ковалева, которая также относит так называемые “административно-регламентационные акты, издаваемые международными организациями” к проявлению нормотворческих полномочий (принятие

международной организацией нормоустановительных (нормосодержащих) постановлений)<sup>11</sup>, вместе с тем, не разделяет регламенты и стандарты. Наоборот, она подчеркивает, что “для названия данной категории решений будет использоваться общее понятие <регламенты> или <стандарты>”<sup>12</sup>. При этом, очевидно, что она признает лишь терминологическое различие между регламентами и стандартами, объяснимое лишь традицией, сложившейся в данной организации<sup>13</sup>. Другой автор, Т.Н. Нешатаева, вообще все акты международных организаций называет резолюциями-рекомендациями и с очевидностью включает в этот круг документов кроме регламентов и стандартов еще и резолюции международных организаций<sup>14</sup> (вместе с тем, известно, что в рамках одной и той же организации принимаются резолюции-рекомендации (высшим или пленарным органом) и вырабатываются и издаются административные или технические регламенты, правила или стандарты, которые имеют свою собственную, отличную от резолюций процедуру<sup>15</sup>).

Нам представляется важным делать различия между регламентами и стандартами как разными актами международных организаций. Права Е.А. Шибаева, когда, говоря о регламентах (МСЭ и ВПС), она сравнивает их с международными договорами<sup>16</sup>. Действительно, и по процедуре принятия и по юридической обязательности регламенты очень похожи на международные договоры. То, что регламенты (МСЭ и ВПС) принимаются на административных конференциях, на которых представлены все Государства-члены, делает их сравнимыми с тем способом, каким принимаются тексты многосторонних конвенций, которые готовятся международным органом или в рамках международной конференции, а затем принимаются на сессии такой конференции всеми Государствами-участниками. Акт о принятии конвенции завершает процесс согласования текста. Конвенция открывается для подписания, которое может происходить прямо на конференции или после ее завершения до вступления документа в силу. Регламенты тоже принимаются на административных конференциях и тоже подписываются представителями соответствующих ведомств Государств-членов. Это последнее обстоятельство означает, по заключению Е.А. Шибаевой, непосредственное выражение воли Государства в акте подписания регламента. Этот вывод, по всей видимости, оспаривается Т.М. Ковалевой. Она считает, что раз международная организация обладает собственной правосубъектностью и собственной волей, то регламенты, принимаемые ею, могут быть только односторонним актом международной организации. Однако, представляется, что вопрос о правосубъектности и о собственной воле международной организации не делает административный регламент всего лишь односторонним актом международной организации. Действительно, на этапе выработки и представления регламента на административной конференции — это односторонний документ, в котором отражена только воля организации. Но будучи подписанным представителями Государств-членов, такой акт превращается в акт согласования воли Государств-членов, в котором присутствует также и воля международной организации. Поэтому такие акты очень близки к многосторонним конвенциям. Однако, различие между регламентом и международным

договором, на наш взгляд, все же есть. Оно заключается в следующем. Международный договор, наряду с международным обычаем — это основная форма существования норм международного права. В эту форму (так же как и в форму обычая) на протяжении длительного времени облекались те правилами, которые непосредственно регламентирует вопросы создания, действия и прекращения самих этих форм. Если регламент МСЭ является международным договором, то он должен подчиняться правилам, выработанным в международном праве, в отношении создания, действия и прекращения международных договоров. Однако, вряд ли это обстоит таким образом. Скорее, регламент — в плане таких вопросов, как выработка, исполнение и прекращение — будет подчиняться только тем правилам, которые содержатся в специальном, отдельно взятом договоре, а именно в Конвенции МСЭ или документах, принятых на ее основе. В этом, на наш взгляд, состоит существенное отличие регламентов международных организаций — МСЭ в данном случае — от международных договоров.

Стандарты, принимаемые международными организациями, отличаются от регламентов тем, что регламенты в известном смысле, как это определено выше, похожи на международные договоры, а стандарты не имеют такого сходства с международными договорами, даже несмотря на то, что среди них есть такие стандарты, которые носят обязательный характер — стандарты ИКАО применительно к полетам над открытым морем. Это последнее обстоятельство не делает даже такие стандарты похожими на международный договор, они все равно представляют собой односторонний акт международной организации. В этой связи встает вопрос о том, почему стандарты, принимаемые международными организациями, следует относить к нормотворческой и регулирующей функциям международных организаций, как это делает, в частности, такой автор, как Е.А. Шибаева.

Стандарт — это, прежде всего, технический норматив, определенное правило, которое не является автоматически обязательным для Государств-членов. В МАГАТЭ стандарты обязательны для применения только самим Агентством в его собственной деятельности. Вместе с тем, стандарты МАГАТЭ могут приобретать обязательный для Государств-членов характер, так как они предназначены для включения в национальное законодательство, как это предусмотрено, например, в рамках ИКАО и МАГАТЭ, или и в национальное законодательство и в международные соглашения Государств-членов. Поэтому они могут рассматриваться как подготовительный этап в создании нормы права, как своего рода полуфабрикат правовой нормы. Во-вторых, за стандартами следует признать и такое их важное предназначение, как “<...> создание *однообразных* норм и правил для регулирования отношений государств в специальных областях <...>”.<sup>18</sup>

Следовательно, с учетом того, что стандарты предназначены для того, чтобы быть обращены в такие формы, которые означают обязательность содержащегося в них правила, за ними можно признать право на нормотворчество. Во-вторых, они являются проявлением регулирующей функции международной организации, так как направлены на создание *однообразных* норм и правил для регулирования отношений

государств в специальных областях. Оценивая значение стандартов в процессе регулирования, на наш взгляд, следует принимать во внимание также понятие регулирования в несколько более широком смысле, чем это следует из его специального, юридического значения. Такое обычное значение термина “регулирование” состоит в том, чтобы “упорядочивать, <...> направлять развитие, движение чего-нибудь с целью приведения в порядок, в систему”<sup>19</sup>. Стандарты, как представляется, не только упорядочивают техническую сторону проблемы, с которой связано их принятие, но и воздействуют в этом же духе “приведения в порядок, систему” в отношении развития нормотворчества в соответствующих областях.

### Заключение

Главной особенностью регулирования природоохранных аспектов мирной ядерной деятельности является активное участие в этом процессе, наряду с Государствами, международных межправительственных организаций, которые осуществляют при этом свои нормотворческие и регулирующие функции.

<sup>1</sup> См. *Алексеев С.С.*, Проблемы теории права, Курс лекций в двух томах, Т. 1, Свердловск, 1972, С. 96—98, Общая теория государства и права, Академический курс в 2-х томах, Т. 1, Ответ. ред. *Марченко М.Н.*, М., С. 57-62.

<sup>2</sup> Общая теория государства и права, Академический курс в 2-х томах, Т. 1, Ответ. ред. *Марченко М.Н.*, М., С. 59.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, М., 1966, С. 5.

<sup>5</sup> См. *Шibaева Е.А.*, *Поточный М.* Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. 2-е издание, перераб. и дополн. М., 1988. С. 76.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> *Шibaева Е.А.*, Право международных организаций, М., 1986, С. 106.

<sup>8</sup> Там же, С. 110-117.

<sup>9</sup> Там же, С. 114-117.

<sup>10</sup> Там же, С. 116.

<sup>11</sup> *Ковалева Т.М.*, Правотворчество межгосударственных организаций и его виды, Калининград, 1999, С. 10.

<sup>12</sup> Там же, С. 103 (сноска 249).

<sup>13</sup> Там же. Правда, при этом автор допускает неточности: в МАГАТЭ, например, не используется понятия “международные правила”.

<sup>14</sup> *Нештаева Т.Н.* Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании, М., 1998, С. 92.

<sup>15</sup> Это относится и к МСЭ (статья 8 Устава МСЭ предусматривает принятие “решений” Полномочной конференцией МСЭ, а статьи 4 и 54 — Административных регламентов МСЭ), и к ИКАО (статья 49 Чикагской конвенции предусматривает принятие “решений” Ассамблеей ИКАО, а статьи 54 — принятие стандартов и рекомендуемой практики Советом ИКАО).

<sup>16</sup> *Шibaева Е.А.*, Право международных организаций, М., 1986, С. 115.

<sup>17</sup> *Талалаев А.Н.*, Право международных договоров (в 3-х книгах). Действие и применение договоров, М., 1985. Венская конвенция о праве международных договоров, Комментарий, Составитель и автор комментариев *А.Н. Талалаев*, М., 1997.

<sup>18</sup> *Шibaева Е.А.* Международные организации универсального характера. *Шibaева Е.А.*, *Поточный М.* Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. 2-е издание, перераб. и дополн. М., 1988. С. 130 (курсив добавлен автором).

<sup>19</sup> *Ожегов С.И.*, Словарь русского языка, Издание 18-е, стереотипное, М., “Русский язык”, 1987, с. 585.

*Статья поступила в редакцию в мае 2000 года.*