

Международное ядерное право

НЕПРОСТЫЕ ОТВЕТЫ НА НЕУДОБНЫЕ ВОПРОСЫ

А.И. И о й р ы ш *

Почему так поздно появился Закон «Об использовании атомной энергии» в России — стране, которая первой в мире создала АЭС?

Долгие десятилетия Советский Союз, будучи одной из крупнейших мировых ядерных держав, не имел ни одного закона, регламентирующего использование атомной энергии, пусть хотя бы в гражданской сфере. Это ненормальное, с точки зрения постороннего наблюдателя, положение никого из государственных мужей до недавнего времени особенно не беспокоило. Оно и понятно, поскольку с момента своего возникновения атомная отрасль в СССР находилась на особом положении. Ведь даже тяжелую радиационную аварию под Челябинском в 1957 году, в результате которой пострадали тысячи человек, было запрещено обсуждать в средствах массовой информации.

Толчком к началу разработки закона об использовании атомной энергии, очевидно, послужила значительно менее серьезная авария на американской атомной электростанции Три-Майл-Айленд в 1979 году. Но первый вариант этого законопроекта был подготовлен лишь в 1985 году в Институте государства и права АН СССР.

Однако так называемые «компетентные органы» усмотрели в нем опасность разглашения гостайн, и в следующем году под эгидой Госкомитета по науке и технике началась разработка законопроекта «Об атомной энергетике». В документе, который был в 1987 году от имени правительства направлен в Верховный Совет СССР, резко сужалась сфера действия закона за счет исключения всех оборонных вопросов. Законопроект долго блуждал по разным комиссиям и комитетам Верховного Совета СССР, так и не попав на пленарное обсуждение до роспуска последнего парламента.

* Профессор, доктор юридических наук.

Под влиянием перестроечных настроений было предпринято несколько попыток создать всеобъемлющий закон об использовании атомной энергии. В начале 1993 года вариант, разработанный рабочей группой при Комитете по промышленности, транспорту и энергетике, был принят Верховным Советом РФ в первом чтении. Работа над этим вариантом законопроекта продолжалась, и ко дню прекращения деятельности ВС он был подготовлен для третьего слушания.

Во вновь образованной Государственной Думе работу над законопроектом пришлось вновь начинать с подготовки к первому чтению. Потребовалось два года интенсивной работы экспертов и депутатов, пока Закон «Об использовании атомной энергии» был наконец принят обеими палатами Федерального Собрания.

Но на этом дело, увы, не закончилось. Военные, которые все годы работы над Законом, добиваясь вывода оборонных вопросов из области его действия, не собирались сдаваться. Под их силовым воздействием Президент отказался подписать Закон, потребовав, наряду с некоторыми редакционными доработками, принять требования военных. После закулисных переговоров между руководителями «заинтересованных ведомств» соответствующие поправки были внесены, и 20 октября 1995 г. в стране родился первый «атомный закон».

В нем рассматриваются:

1. Законодательные и иные правовые акты РФ в области использования атомной энергии.
2. Принципы и задачи правового регулирования в этой области.
3. Право организаций, в том числе общественных организаций, и граждан в области использования атомной энергии.
4. Государственное управление использования атомной энергии.
5. Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии.
6. Размещение и сооружение ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения.
7. Правовое положение организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии.
8. Особые условия строительства и эксплуатации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками.
9. Особые условия эксплуатации космических и летательных аппаратов с ядерными установками и радиационными источниками.
10. Обращение с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами.
11. Физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ.

12. Ответственность за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием юридическим и физическим лицам, здоровью граждан РФ.

13. Ответственность за нарушение законодательства в области использования атомной энергии.

14. Экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии.

15. Международные договоры РФ в области использования атомной энергии.

16. Заключительные положения.

Закон разработан, исходя из следующих принципов:

- В стране должен функционировать единый для всех областей использования атомной энергии закон, который при необходимости может быть дополнен другими законами и иными правовыми актами, принятыми в порядке, установленном законодательством РФ. Исключение сделано для деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, которая осуществляется на основании иных федеральных законов и не находится в сфере действия Закона «Об использовании атомной энергии».
- В полной мере в Законе учтены вопросы социальной защиты населения, проживающего вблизи размещения ядерных установок, и работников ядерных объектов, усиления прав субъектов РФ и органов местного самоуправления при обсуждении и решении вопросов использования атомной энергии, обеспечения ядерной и радиационной безопасности.
- Законодательное регулирование вопросов использования атомной энергии, ядерной и радиационной безопасности должно распространяться на все этапы ядерного топливно-энергетического цикла — от добычи, обогащения, переработки ядерных материалов до хранения, захоронения или ликвидации радиоактивных отходов.
- Должны быть обеспечены постоянный жесткий государственный контроль и надзор над ядерной и радиационной безопасностью при использовании атомной энергии, а также государственный контроль за радиационной обстановкой на территории России.
- Закон призван обеспечивать неуклонное выполнение Россией международных договоров в области использования атомной энергии, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерного оружия.

— Ядерная и радиационная безопасность должна находиться на уровне не ниже требований, установленных Международным агентством по атомной энергии, Международным комитетом по радиационной защите и другими международными организациями.

Следует особо подчеркнуть, что в соответствии с Итоговым документом Венской встречи представителей государств—участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) все законодательство России в области использования атомной энергии должно обязательно учитывать разработанные в рамках МАГАТЭ стандарты по безопасности АЭС. основополагающие правила и нормы по безопасности отражены в Законе «Об использовании атомной энергии». Они должны будут учитываться и в издаваемых на его базе нормативных актах, более детально регулирующих многочисленные общественные отношения в области обеспечения безопасности использования атомной энергии. В состав этих актов должны входить также специальные правила и нормы по безопасности, издаваемые органами надзора и контроля за безопасным использованием атомной энергии. По терминологии МАГАТЭ это регулирующие органы, то есть органы, обладающие юридическим правом осуществления процесса лицензирования и нормативного контроля.

Закон «определяет правовую основу и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, направлен на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии, призван способствовать развитию атомной науки и техники, содействовать укреплению международного режима безопасности использования атомной энергии».

Основой закрепленного Законом правового режима использования атомной энергии должен стать принцип обеспечения приоритета безопасности, в соответствии с которым совершенствование безопасности в области использования атомной энергии должно вестись опережающими темпами по отношению к наращиванию мощностей атомной энергетики и форсированию развития других направлений атомной деятельности.

Приоритет безопасности означает формирование у всех лиц и организаций, участвующих в процессе использования атомной энергии, общей психологической направленности на безопасность — «психологии безопасности». Как подчеркивается в документах МАГАТЭ, «это ключевой момент выработки общей культуры безопасности», без которой невозможно дальнейшее поступательное развитие в области использования атомной энергии. На формирование такой культуры направлены все положения Закона «Об атомной

энергии». В целях обеспечения единого режима безопасности ядерные установки и ядерные материалы, а также радиационные источники и радиоактивные вещества относятся в целом (за небольшим исключением) к объектам исключительной собственности государства и подпадают под единую систему регистрации, учета и контроля. На радиационные источники и радиоактивные вещества допускается муниципальная собственность. Частная собственность на любые объекты использования атомной энергии фактически запрещена (до принятия соответствующего законодательного акта).

Важным положением Закона являются обеспечение широкой гласности и открытости при решении вопросов размещения ядерных объектов и определения приемлемого уровня их безопасности, а также регулярное информирование общественности о фактическом состоянии дел в различных областях использования атомной энергии. В Законе решены в интересах населения такие острые проблемы, как размещение атомных станций и других объектов, связанных с использованием атомной энергии, экономическая заинтересованность населения тех регионов, где их предполагается разместить, страхование от риска радиационного воздействия и др.

Учитывая повышенный интерес населения России к вопросам, связанным с использованием атомной энергии, и особенно к размещению объектов атомной энергетики, обеспечению безопасной эксплуатации, захоронению радиоактивных отходов, в Законе предусмотрено предоставление широких полномочий субъектам РФ: в их компетенцию включено регулирование общественных отношений, связанных с охраной здоровья и имущества населения и работников, обслуживающих ядерные установки и радиационные источники, а также объектов окружающей среды от негативного воздействия ионизирующего излучения.

Особое внимание в Законе уделено регламентации прав граждан на участие в обсуждении и решении вопросов, связанных с использованием атомной энергии, особенно с развитием атомной энергетики в стране. Права населения и общественных объединений охватывают такие вопросы, как формирование политики в области использования атомной энергии, активное участие в принятии решений о размещении и строительстве ядерных установок, бесплатном страховании риска радиационного ущерба для населения, и ряд других. Статьи, относящиеся к правам граждан и общественных организаций, выделены в самостоятельную главу, которая названа «Права организаций, в том числе и общественных организаций (объединений), и граждан в области использования атомной энергии» (гл. III).

Системе государственной власти, управления и регулирования в области использования атомной энергии посвящены несколько глав

Закона. В них определены функции Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области использования атомной энергии. Одна из глав посвящена компетенции различных федеральных органов государственной власти, осуществляющих управление использованием атомной энергии.

Самостоятельной (V) главой регламентируется процедура осуществления государственного надзора и контроля за безопасным использованием атомной энергии, включая лицензирование деятельности эксплуатационных организаций — организаций, уполномоченных осуществлять эксплуатацию ядерных объектов. Эти функции возложены на органы регулирования безопасности при использовании атомной энергии, несущие ответственность за:

- определение и разработку стандартов, правил и норм по безопасности;
- выдачу решений (лицензий) эксплуатирующим организациям и персоналу на основе независимых оценок безопасности;
- осуществление надзора за безопасностью;
- инспектирование, контроль и экспертизу характеристик безопасности атомных станций и других эксплуатирующихся организаций.

Для эффективного выполнения закрепленных за ними функций в Законе урегулированы основные правила и обязанности регулирующих органов, включая выдачу обязательных предписаний, беспрепятственный доступ на соответствующие объекты, применение мер административного воздействия (санкций) и т.д.

Ответственность за безопасность ядерной установки лежит на эксплуатирующей организации, которая осуществляет деятельность на всех этапах жизненного цикла ядерной установки или радиационного источника на основе специального разрешения. В Законе закреплен разрешительный режим проведения любых работ в области использования атомной энергии, являющийся важнейшей составной частью единого правового режима безопасного использования атомной энергии.

Опасность, связанная с нарушением режимов работы ядерных установок, очевидна. Однако не всегда ясно, что опасное изменение режима может произойти вынужденно, по независящим от эксплуатирующей организации причинам, например по вине организаций, выполняющих работы, предоставляющих услуги или эксплуатирующих электрические и тепловые сети, отходящие от ядерных установок. В Законе установлены ответственность таких организаций и их обязанности по обеспечению безопасности.

Круг регулируемых Законом общественных отношений в данной области весьма обширен. Большое место в Законе уделено

законодательному регулированию в области размещения, строительства, приемки в эксплуатацию ядерных установок, вывода их из эксплуатации.

Самостоятельные главы Закона посвящены правовому режиму предприятий и организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии; регулированию обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами; обеспечению физической защиты различных объектов, связанных с использованием атомной энергии.

Острый, все более усложняющийся по мере дальнейшего развития использования атомной энергии характер приобретает проблема обращения с радиоактивными отходами. Следует подчеркнуть, что они опасны не столько в настоящее время, сколько с точки зрения их возможного воздействия в будущем при их накоплении и проникновении в окружающую среду при нарушении правил хранения, стихийных бедствий и т.п. Магистральными направлениями считается переработка отходов и их надежное захоронение. В Законе закреплены меры, направленные на защиту настоящего и будущих поколений людей от опасного воздействия радиоактивных отходов.

Важное место в использовании атомной энергии занимает транспортирование ядерных материалов и радиоактивных веществ. Возведение в ранг закона основных, наиболее важных требований обеспечения безопасности при перевозке такого рода грузов, четкое разграничение обязанностей участников перевозки будут способствовать безопасности этой категории особо опасных грузов. В Законе предусмотрен комплекс мер, цель которых — предупреждение и ликвидация последствий транспортных аварий. Изданные в соответствии с Законом специальные правила транспортирования для каждого вида транспорта должны будут определить порядок перевозки, права и обязанности отправителя, перевозчика, получателя, меры безопасности, требования к упаковке, противоаварийные мероприятия.

Отдельными главами Закона регулируются вопросы заходов в порты судов и иных плавсредств с ядерными и радиационными установками на борту (обеспечение ядерной и радиационной безопасности населения, проживающего в портовых городах), предотвращения радиоактивного загрязнения морей плавсредствами с ядерными установками; особые условия эксплуатации космических и летательных аппаратов с ядерными установками на борту (ст.40—42), вопросы эксплуатации космических и летательных аппаратов с ядерными установками и радиационными источниками (ст. 43).

Нуждаются в правовой защите интересы граждан, которым причинен ядерный ущерб. В Законе предусмотрен принципиально

новый режим, неизвестный отечественному гражданскому законодательству, поскольку возмещение за ядерный ущерб в соответствии с традиционным правом, не отражающим в необходимой степени новых потребностей общества, либо затруднено, либо вообще невозможно. Об этом свидетельствует опыт, сложившийся в связи с компенсацией ущерба после чернобыльской аварии. Исходя из Венских договоренностей, необходимо было привести отечественное законодательство в соответствие с требованиями международных норм в этой области.

По Закону, разработанному с учетом этих норм, ответственность должна быть сосредоточена на эксплуатирующей организации, которая получила от регулирующего органа лицензию на эксплуатацию ядерной установки (принцип канализирования ответственности). Другим важным требованием является соблюдение принципа объективной ответственности (независимо от вины причинителя ущерба). Поскольку ущерб в денежном выражении может достигать колоссальных размеров, возникает необходимость, дабы не возлагать на эксплуатирующую организацию непомерного бремени расходов, в разработке специальных механизмов финансового обеспечения ответственности. Одним из путей решения проблемы является предусмотренное Законом создание фонда специального страхования за счет взносов эксплуатирующих организаций.

Уделено в Законе внимание урегулированию ответственности за нарушение «атомного законодательства».

Специальные главы Закона посвящены международному сотрудничеству в области использования атомной энергии и общим принципам осуществления ядерного экспорта и импорта.

Перечень вопросов, которые получили регламентацию в Законе, не исчерпан рассмотренными выше. Они значительно шире и затрагивают много других актуальных проблем, связанных с использованием атомной энергии.

В какой степени этот Закон будет способствовать обеспечению ядерной безопасности, в том числе ядерному экспорту, физической защите и пресечению незаконных действий с ядерными материалами?

Понятие «ядерная безопасность» по своему содержанию эквивалентно формулировке «обеспечение безопасности ядерной энергетики» и определяется тремя измерениями, составляющими три группы этого содержания. Этим трем группам соответствуют три группы правовых норм и нормативно-технических стандартов: нормы и стандарты эксплуатационной безопасности, система норм, направленная на предотвращение распространения ядерного ору-

жия, система норм, направленная на предотвращение угрозы несанкционированного завладения ядерными материалами и на пресечение актов ядерного терроризма.

I. Правовой институт обеспечения эксплуатационной (ядерно-технической и экологической) безопасности

Он ставит своей целью разработку норм по предотвращению возникновения неуправляемой цепной ядерной реакции и расплавления активной зоны ядерного реактора. Нормы по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии, направленные на защиту отдельных лиц, населения и окружающей среды от радиационной опасности, — один из важнейших принципов, сформулированных в статье 2 Закона. Этот принцип реализуется посредством принятия как норм общего характера, так и специальных норм. Под нормами общего характера подразумеваются правовые нормы, регулирующие более широкий круг общественных отношений, действие которых распространяется и на отношения, связанные с использованием атомной энергии. Одним из актов, содержащих нормы общего характера, является Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г., устанавливающий правовой механизм защиты экологической безопасности при осуществлении деятельности, представляющей особую опасность для окружающей среды. Согласно статье 2 Закона, обязательной экологической экспертизе подлежат объекты хозяйственной деятельности, которая может оказать влияние на окружающую природную среду сопредельных государств или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Нормы и стандарты специального характера, регулирующие отношения, связанные с обеспечением ядерно-технической безопасности, содержатся в Основных правилах безопасности 88, Санитарных правилах проектирования и эксплуатации атомных станций (СП АЭС-79), Правилах ядерной безопасности по отдельным направлениям ядерной безопасности (атомным станциям, исследовательским реакторам, критическим установкам, судовым двигателям и т.д.).

Вся полнота ответственности за обеспечение ядерной (ядерно-технической и экологической) безопасности возлагается на эксплуатирующую организацию, которая в соответствии со статьями 34 и 35 Закона «Об использовании атомной энергии», будучи признанной компетентным органом в качестве таковой, обладает всеми необходимыми полномочиями, а также материальными, финансовыми и иными ресурсами для осуществления возложенных на нее функций.

Безопасность обращения с радиоактивными отходами предусмотрена статьей 6 Закона «Об обращении с радиоактивными отходами» (принят Государственной Думой 24 ноября 1995 г.) (СЗ РФ. № 50 от 11 декабря 1995 г., № 4876).

Она обеспечивается посредством:

- недопущения загрязнения радиоактивными отходами окружающей природной среды;
- недопущения дополнительного облучения населения сверх установленных норм, обусловленных деятельностью по обращению с РО;
- ограничения облучения персонала, участвующего в работах по обращению с РО, дозовыми пределами, установленными государственными нормативами;
- исключения возникновения самопроизвольной цепной реакции при обращении с РО.

В целях дополнительного контроля за обеспечением экологической безопасности при захоронении РО в статье 54 Закона «Об охране окружающей природной среды» предусматривается запрет на захоронение потенциально опасных и особо токсичных отходов, в том числе отходов атомной промышленности, на территории вблизи городов и других населенных пунктов, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах и в иных местах, где может быть создана опасность для здоровья населения и состояния окружающей природной среды.

II. Система норм, регулирующих общественные отношения по предотвращению распространения ядерного оружия

Система норм, направленная на предотвращение распространения ядерного оружия, состоит из двух групп правовых норм, одна из которых устанавливает режим учета и сохранности ядерных материалов, а другая предусматривает механизм контроля за экспортом ядерных материалов и ядерных технологий в целях предотвращения переключения их использования на немирные цели.

а) Режим учета и сохранности ядерных материалов

Указом Президента РФ от 15 сентября 1994 г. № 1923 «О первоочередных мерах по совершенствованию системы учета и сохранности ядерных материалов» предусматривается установление режима учета ядерных материалов, государственного контроля за обращением с ними, оперативного получения достоверной и надежной информации о производстве, хранении, использовании, транспортировании ядерных материалов, укрепления пограничного

и таможенного контроля, выполнения международных обязательств в области нераспространения ядерного оружия. Для этой цели предусмотрен ряд мер: Правительству РФ поручено разработать систему государственных нормативных документов; учредить государственную инспекционную службу; создать государственную информационную систему учета ядерных материалов; разработать современные технические средства контроля ядерных материалов; осуществить выполнение международных обязательств в области нераспространения ядерного оружия; осуществить комплекс мер по укреплению пограничного и таможенного контроля.

Во исполнение Указа Президента РФ № 1923 принято постановление Правительства РФ (Свод законодательства от 23 января 1995 г. № 301) «О первоочередных работах по разработке и внедрению государственной системы учета и контроля ядерных материалов». В постановлении предусматривается разработка проектов Федеральных законов («О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности», «О возмещении ядерного ущерба и ядерном страховании»), разработка Концепции и Положения о государственной системе учета и контроля ядерных материалов, разработка Федеральной целевой программы о создании и внедрении государственной системы учета и контроля ядерных материалов.

б) Система контроля за экспортом ядерных материалов

Принципы и порядок осуществления экспорта и импорта ядерных установок, оборудования, технологий ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов в области использования атомной энергии установлены главой XIV Закона «Об использовании атомной энергии». Экспорт и импорт указанных материалов осуществляются в строгом соответствии с международными обязательствами РФ о нераспространении ядерного оружия и международными договорами РФ в области использования атомной энергии, в соответствии с законодательством РФ по вопросам экспортного контроля на основании выданных разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 7 июля 1995 г. к компетенции РФ в области внешнеторговой деятельности отнесены (п. 6 ст. 6) определение порядка экспорта и импорта расщепляющихся материалов, определение порядка вывоза и ввоза опасных отходов (п. 7), определение порядка ввоза и вывоза отдельных видов сырья, материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации и оказания услуг, которые применяются или могут быть применимы при создании вооружений и военной техни-

ки, и тех из них, которые имеют мирное назначение, но могут быть использованы для создания ядерного, химического и других видов оружия массового уничтожения и ракетных средств доставки (п. 8). Эти положения служат реализации принципа единства политики экспортного контроля, осуществляемой в целях реализации государственных задач обеспечения национальной безопасности, политических, экономических и военных интересов, и для выполнения международных обязательств РФ по недопущению вывоза оружия массового уничтожения и иных наиболее опасных видов оружия (п. 3 ст. 4 того же закона).

Положения контроля экспорта ядерных материалов регулируются в ряде указов Президента РФ. Так, Указом Президента РФ «О свободе торговли» от 29 января 1992 г. («Российская газета» от 1 февраля 1992 г.) в пункте 1 предусматривается, что предприятиям, независимо от форм собственности, и гражданам предоставляется право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность без специальных разрешений, за исключением торговли оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми и радиоактивными веществами. В Указе Президента РФ «О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена» от 22 февраля 1992 г. утвержден перечень видов продукции и отходов производства, в который включен уран, другие делящиеся материалы и изделия из них.

Указом Президента РФ «О мерах по созданию системы экспортного контроля» от 11 апреля 1992 г. № 388 предусматривается создание в РФ системы экспортного контроля, включающей органы государственного управления, деятельность которых должна быть направлена на предотвращение экспорта сырья, материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации, которые имеют мирное назначение, но могут быть использованы при создании ракетного, ядерного, химического и других видов оружия массового уничтожения. Пункт 2 Указа предусматривает, что в целях обеспечения единой государственной политики в указанной области необходимо образовать при Правительстве РФ Комиссию по экспортному контролю РФ.

В целях усиления контроля за экспортом и импортом ядерных материалов, технологий, оборудования Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1992 г. было принято «Положение о порядке экспорта и импорта ядерных материалов, технологий, оборудования, установок, специальных неядерных материалов, радиоактивных источников ионизирующего излучения и изотопной продукции». Порядок экспорта и импорта указанной продукции является обязательным для всех субъектов хозяйственной деятельности на территории РФ, независимо от форм собственности, и осуществля-

ется по лицензиям, выдаваемым Министерством внешнеэкономических связей. Лицензии выдаются юридическим лицам, обладающим разрешением Федерального надзора РФ по ядерной и радиационной безопасности на осуществление определенного вида деятельности в области использования атомной энергии.

Окончательное решение о выдаче лицензии на ядерный экспорт из РФ может быть принято только в случае полной уверенности в том, что предметы данного экспорта не будут способствовать распространению ядерного оружия или производству ядерного взрывного устройства.

Ядерный экспорт в страны, не обладающие ядерным оружием, может осуществляться лишь при наличии заверений со стороны компетентных органов таких стран в том, что полученные ими предметы экспорта и произведенные на их основе или в результате их использования ядерные и специальные неядерные материалы, установки и оборудование:

- не будут использоваться для производства ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств или для достижения какой-либо военной цели;
- будут находиться под контролем (гарантиями) МАГАТЭ в течение всего срока их фактического использования в соответствии с соглашениями о гарантиях между страной-получателем и МАГАТЭ;
- будут обеспечены мерами физической защиты на уровнях, не ниже рекомендованных МАГАТЭ;
- будут реэкспортироваться (экспортироваться) или передаваться из-под юрисдикции страны-получателя в любую другую страну только на условиях, предусмотренных в настоящем пункте, при наличии письменного согласия Минатома России (п. 5 Приложения).

В случае нарушения страной-получателем заверений, указанных в пункте 5, ядерный экспорт прекращается до тех пор, пока не будут устранены указанные нарушения. Одновременно с прекращением экспорта МИД РФ совместно с МВЭС и Минатомом России принимает меры в соответствии с нормами международного права и международными договорами по обеспечению выполнения страной-получателем принятых ею обязательств.

III. Система норм, направленных на обеспечение физической защиты ядерных установок и ядерных материалов, а также на пресечение актов незаконного завладения ядерными материалами

а) Физическая защита ядерных установок и ядерных материалов

Глава XI Закона «Об использовании атомной энергии» регламентирует физическую защиту ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ — единую систему планирования, координации контроля и реализации комплекса технических и организационных мероприятий, направленных на:

- предотвращение несанкционированного проникновения на территорию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;
- предотвращение несанкционированного доступа к ядерным материалам и радиоактивным веществам, предотвращение их хищения или порчи;
- своевременное обнаружение и пресечение любых посягательств на целостность и сохранность ядерных материалов и радиоактивных веществ, своевременное обнаружение и пресечение диверсионных и террористических актов, угрожающих безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;
- обнаружение и возвращение пропавших или похищенных ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Физическая защита ядерных установок, радиоактивных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ обеспечивается эксплуатирующими организациями и специально уполномоченными на то государственными органами в области использования атомной энергии. Надзор за обеспечением физической защиты осуществляется органами государственного регулирования безопасности. Для выполнения функций по обеспечению физической защиты объектов использования атомной энергии могут привлекаться органы внутренних дел и органы службы безопасности.

б) Уголовная ответственность за противозаконные действия с ядерными материалами и радиоактивными веществами

Любые незаконные действия с ядерными материалами, любая возможность перехода их в незаконное владение создают потенциальную угрозу ядерного терроризма, облучения больших групп населения и ущерба окружающей природной среде. Российское законодательство предусматривает ряд статей в УК РФ, направленных на борьбу с угрозой ядерного терроризма.

Статья 223: Нарушение правил хранения, использования, учета, перевозки радиоактивных материалов (к радиоактивным материалам УК относит источники ионизирующего излучения, радиоактивные вещества и ядерные материалы). Часть 1 указанной статьи

предусматривает, что эти действия уголовно наказуемы, если они могли повлечь за собой тяжкие последствия (смерть, причинение тяжких телесных повреждений одному или нескольким лицам, опасные разрушения). Возможность наступления указанных последствий определяется установлением факта нарушения соответствующих правил, создающего реальную опасность их наступления.

Часть 2 статьи предусматривает те же действия, если они повлекли за собой тяжкие последствия.

Часть 2 статьи 223: Диспозиция статьи предусматривает незаконное приобретение, хранение, использование, передачу или разрушение радиоактивных материалов. Части 3 и 4 статьи 223 направлены на предотвращение реальной опасности совершения террористических актов. Часть 3 предусматривает уголовное наказание за хищение радиоактивных материалов. Часть 4 — за угрозу хищения радиоактивных материалов или их использование. Она направлена на пресечение попытки совершения террористического акта: «Угроза совершения хищения радиоактивных материалов в целях понуждения государства, международной организации, физического лица (или юридического) к совершению какого-либо действия или воздержания от него, если имеются основания опасаться осуществления такой угрозы». В какой степени Закон решает проблемы захоронения отечественных и зарубежных радиоактивных отходов (РАО)?

Сразу следует отметить, что понятие «ядерные отходы» намного уже понятия «радиоактивные отходы» и относится к отходам, содержащим делящиеся радиоактивные материалы, подпадающие под гарантии МАГАТЭ.

Некоторые основные направления обращения с радиоактивными отходами (РАО) урегулированы Федеральным законом РФ «Об использовании атомной энергии», глава X и статьи 3, 5, 9, 11, 22 и 25 которого обращены к различным сторонам этой проблемы.

Говоря о захоронении отечественных РАО, следует отметить, что Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» регулирует следующие вопросы:

- в соответствии со статьей 3 объектами применения этого Закона являются хранилища РАО, объекты и сооружения, предназначенные для хранения или захоронения РАО, и сами РАО;
- статья 5 Закона определяет, что РАО, содержащие ядерные материалы, находятся в федеральной собственности. Не содержащие ядерных материалов РАО могут находиться и в собственности субъектов РФ, и в муниципальной собственности. При этом собственники РАО осуществляют контроль за их сохранностью и надлежащим использованием в соответствии с действующим законодательством;

- органы государственной власти субъектов РФ в соответствии со статьей 11 Закона устанавливают порядок принятия решений и принимают решения о размещении и сооружении на подведомственных им территориях пунктов хранения РАО, находящихся в собственности субъектов РФ, о выводе их из эксплуатации и о последующем хранении РАО;
- статья 22 Закона устанавливает, что РАО подлежат государственному учету и контролю на федеральном, региональном и ведомственном уровнях в системе государственного учета и контроля радиоактивных веществ и РАО для определения наличного количества этих материалов и веществ в местах их нахождения, предотвращения потерь, несанкционированного использования и хищений, предоставления органам государственной власти, органам управления использованием атомной энергии и органам государственного регулирования безопасности информации о наличии и перемещении РАО. При этом порядок учета и контроля и органы, их осуществляющие, определяются Правительством РФ. Надзор за системами единого госучета и контроля РАО в соответствии со статьей 25 Закона осуществляют органы государственного регулирования безопасности в пределах своей компетенции;
- глава X Закона, посвященная обращению с РАО, ядерными материалами, радиоактивными веществами (ст. 44—48), устанавливает основные положения государственной политики в области обращения с РАО, перевозки, хранения и захоронения отходов. Обращаясь к вопросу захоронения зарубежных РАО, следует отметить, что указанный Закон регулирует следующие вопросы:
 - статья 9 Закона устанавливает, что Правительство РФ в области использования атомной энергии решает вопросы ввоза в Россию отработанного ядерного топлива в целях его переработки, включая технологический процесс временного хранения до его переработки, в соответствии с Законом;
 - в соответствии с частью 3 статьи 64 Закона ввоз из иностранных государств на территорию России отработанного ядерного топлива в целях его переработки осуществляется в порядке, устанавливаемом законодательством РФ и международными договорами РФ.

Каково международно-правовое значение этого чисто внутреннего государственного акта?

Развитые страны, активно использующие атомную энергию, обращали внимание на отсутствие законодательного регулирования деятельности по использованию атомной энергии в

России. Особенно эти вопросы обострились после чернобыльской аварии. За 50 лет активного использования атомной энергии в СССР как в мирных, так и в военных целях Федеральный закон РФ «Об использовании атомной энергии» стал первым развернутым законом, регулирующим все основные вопросы такой деятельности, в связи с чем трудно переоценить его как внутреннее, так и международно-правовое значение.

Статьей 15 Конституции РФ предусмотрено, что международное право стало составной частью правовой системы России. Федеральный закон РФ «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. расширяет положения Конституции и в статье 6 предписывает, что федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии должны учитывать рекомендации международных организаций в области использования атомной энергии, в работе которых принимает участие РФ.

Статья 9 Закона устанавливает, что Правительство РФ в области использования атомной энергии осуществляет контроль за выполнением обязательств России по международным договорам РФ в этой области и координирует международное сотрудничество РФ в той же области.

Какой курс развития энергетики Вы рекомендуете нашей стране и в связи с этим как должно было бы выглядеть правовое обеспечение этого курса?

В настоящее время воздействие техногенных факторов на окружающую среду достигло таких масштабов, что производимое ими загрязнение биосферы приближается к «пороговому» уровню, за которым биосфера начинает переходить в новое состояние, предсказать которое мы не можем в принципе.

Во многом развитие ядерной энергетики должно было спасти планету от быстро надвигающегося экологического кризиса, так как АЭС не загрязняют окружающую среду вредными веществами, присутствующими в энергетике на органическом топливе, однако и ядерный топливный цикл (ЯТЦ) производит, хотя и несравненно меньше, отходы — радиоактивные отходы (РАО).

По целому ряду показателей воздействия предприятий ядерного и угольного топливного цикла совпадают, однако их масштабы резко отличаются. Так, для тепловой станции мощностью 1 ГВт за год в окружающую среду выбрасывается около 105 т соединений серы, столько же соединений азота, $9 \cdot 10^6$ т соединений углерода — все то, что приводит к «кислотным» дождям и «парниковому эффекту». У атомной электростанции сжигается $8 \cdot 10^6$ т кислорода, который необходим для поддержания жизни на нашей планете. У

АЭС цепочка ядерного горения замыкает нейтральная частица — нейтрон. В отношении этих показателей неоспоримое экологическое преимущество на стороне ЯТЦ.

Для предприятий ядерного цикла существует два негативных фактора. Это, во-первых, повышенные тепловые сбросы в биосферу. Правда, на ряде атомных электростанций это избыточное тепло используется для целей обогрева различных объектов (жилых помещений, сельскохозяйственных теплиц и т.п.). Во-вторых, важнейшей особенностью ядерного топливного цикла является то, что в процессе производства энергии на атомных электростанциях образуется большое количество потенциально опасных искусственных радиоактивных веществ. Попадание в окружающую среду даже малой части этих веществ может привести к опасным для человека последствиям. Поэтому наиболее полная изоляция радиоактивных веществ от биосферы на всех стадиях топливного цикла, включая захоронение радиоактивных отходов, является наиболее важной задачей обращения с отходами в ядерной энергетике.

Несмотря на значительную опасность развития атомной энергетики, в настоящее время альтернативы ей нет, поэтому повышение ее безопасности является главнейшим направлением ее развития.

Интервью поступило в редакцию в мае 1996 г.