

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 347+347.4+341.9+621.039

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*канд. юрид. наук, доц. В.А. БОГОНЕНКО
(Полоцкий государственный университет)*

Рассматривается институт контроля и надзора в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии. Определяются правовые основы контроля и надзора с общей характеристикой действующих нормативных правовых актов Республики Беларусь, Российской Федерации и Франции. Показаны основные элементы системы контроля и надзора, субъекты и объекты контроля, содержание правоотношений, реализуемых в сфере контроля и надзора. Отдельное внимание уделяется локальным нормативным актам в сфере контроля и надзора. Анонсируются проблемы реализации норм законодательства о контроле и надзоре, предлагаются возможные варианты их решения. Содержатся предложения по внесению изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, а также предложения по разработке новых нормативных правовых актов в сфере контроля и надзора.

Деятельность по использованию атомной энергии относится к видам деятельности, создающим повышенную опасность для окружающих (ч. 1 п. 1 ст. 948 Гражданского кодекса Республики Беларусь). Вместе с тем деятельность по использованию атомной энергии обладает существенной особенностью, а именно: в отличие от других видов деятельности, создающих повышенную опасность для окружающих, когда вред причиняется лишь одному лицу или определенному кругу лиц (как правило, носит ограниченный характер), вред, причиненный деятельностью по использованию атомной энергии может быть причинен неопределенному кругу лиц, их жизни или здоровью, имуществу. Кроме того, неодинаковы и последствия причинения вреда: вред, причиненный в результате деятельности по использованию атомной энергии, как правило, носит длящийся характер, приводит к тяжелым последствиям, а сам вред причиняется в большинстве случаев одновременно и здоровью, и имуществу. С другой стороны, обязательства вследствие причинения вреда деятельностью по использованию атомной энергии чаще всего осложнены иностранным элементом, а также выходят за рамки частноправовых отношений, охватывая область публичного права. Последнее обстоятельство существенным образом влияет на правовую характеристику правоотношений, реализуемых в сфере использования атомной энергии, а также на характер правового регулирования этих отношений. *Независимо от того, идет ли речь о правоотношениях, реализуемых в какой-либо гражданско-договорной форме, даже при сложности идентификации их договорного типа [1], или о правоотношениях публично-правового характера, институт контроля и надзора содержит нормы, реализация которых неизбежно ведет к определенному правовому результату и в одном и в другом случае.*

Институт контроля и надзора в атомном праве Республики Беларусь имеет выраженные особенности, отличающие его от иных институтов атомного права, а с другой стороны, выполняет функцию правовых маркеров остальных институтов атомного права. *Отличительное качество норм, образующих институт контроля и надзора в атомном праве, состоит в том, что эти нормы так или иначе влияют на реализацию большинства иных норм атомного права, составляющих его отдельные институты.* Другая особенность в том, что в своей основе нормы института контроля и надзора в белорусском атомном праве строятся на положениях конвенций в области ядерной безопасности. Значительное влияние на данный институт оказывают документы международных организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере энергетики, в том числе в сфере атомной энергетики и ядерной безопасности. Наиболее характерным примером может служить деятельность МАГАТЭ – Международного агентства по атомной энергии (Atomic Energy Agency). Положенные в основу деятельности этой организации принципы соотносятся с основными принципами деятельности ООН в сфере, составляющей повышенную опасность для населения и природной среды. Так, пункт 1 статьи 7 Конвенции о ядерной безопасности 1994 года (Республика Беларусь присоединилась к данной Конвенции – Указ Президента Республики Беларусь от 02.09.1998 № 430 «О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о ядерной безопасности») определяет, что каждая Договаривающаяся сторона создает и поддерживает законодательную и регулируемую основу для обеспечения безопасности ядерных установок. При этом законодательная и регулирующая основа предусматривает *систему регулирующего контроля* и оценки ядерных установок в целях проверки соблюдения действующих регулирующих положений и условий лицензий.

В Республике Беларусь вхождение в международную систему отношений, реализуемых в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии, и, соответственно, в систему контроля и надзора как на международном, так и национальном уровне обеспечивалось на протяжении последних десятилетий. Указом Президиума Верховного Совета БССР от 18 марта 1957 года был ратифицирован Устав Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ); 12 октября 1966 года Советом Министров БССР было принято Постановление № 395 «О присоединении Белорусской ССР к Соглашению о привилегиях и иммунитетах Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ)». Республика Беларусь является участницей Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года, а также Конвенции о ядерной безопасности (1994 г.). Кроме того, принят Закон Республики Беларусь от 30 апреля 2003 года № 187-З «О ратификации Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб». Республика Беларусь должна также следовать положениям Конвенции ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, Конвенции о ядерной безопасности.

Институт контроля и надзора как правовой институт, направленный на обеспечение ядерной безопасности, хорошо известен законодательству стран, имеющих атомную энергетику, использующих ядерную технологию и оборудование в иных отраслях, например, таких как медицина, или в области научных исследований.

Так, в Российской Федерации при создании Госкорпорации «Росатом» (Федеральный Закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом») в числе трех главных задач, поставленных перед корпорацией, задача повысить уровень безопасности работы атомной отрасли [2]. Еще раньше безопасность деятельности по использованию атомной энергии в Российской Федерации обеспечивалась специальными нормами Федерального Закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

Во Франции важнейшие положения, относящиеся к контролю и надзору в области осуществления ядерной деятельности, содержатся в Законе № 2006-686 от 13 июня 2006 года «О транспарентности и безопасности ядерных материалов». В соответствии с частью 2 статьи 1 Титула I «Общие положения» государство определяет содержание законодательства о ядерной безопасности, обеспечивает надзор за применением этого законодательства. Государство осуществляет надзор в сфере публичной информации о рисках, связанных с ядерной деятельностью и ее воздействием на здоровье и безопасность людей, а также на окружающую среду [3].

Ознакомление с зарубежным правовым опытом в сфере контроля и надзора обнаруживает **два принципиально разных подхода к решению вопроса об организации контроля и надзора**. В первом случае контроль и надзор проводится исключительно в сфере осуществления ядерной деятельности и носит, таким образом, сугубо отраслевой характер. Другой вариант, когда контроль и надзор строится на межотраслевой основе и осуществляется в различных отраслях: ядерная деятельность, транспортная деятельность, промышленность и т.д. Вместе с тем и в одном и в другом случае **эффективное функционирование всей системы контроля и надзора может быть обеспечено лишь при помощи закрепленного в законодательстве механизма транспарентности** [4]. Наиболее удачным примером имплементации принципа транспарентности в национальное законодательство о ядерной деятельности, в том числе использования атомной энергии, является пример Франции [5].

Основу правового регулирования контроля и надзора в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии в Республике Беларусь составляют неcodифицированные законы.

➤ **Закон Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии»**. Глава 2 Закона «Государственное управление в области использования атомной энергии. Государственное регулирование деятельности по обеспечению безопасности в области использования атомной энергии» определяет полномочия Президента Республики Беларусь в области использования атомной энергии (ст. 4), полномочия Правительства Республики Беларусь в области использования атомной энергии (ст. 5), полномочия республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций (ст. 6), а также полномочия органов местного управления и самоуправления в области использования атомной энергии (ст. 8). Кроме того, реализация принципов (основных начал) осуществления деятельности по использованию атомной энергии предполагает активную роль государства и преобладание в законодательстве об атомной энергетике публично-правовых начал, что должно обеспечить высокую эффективность системы контроля и надзора. В соответствии с положениями статьи 5 Закона Правительство Республики Беларусь *определяет порядок осуществления государственного надзора за обеспечением физической защиты объектов использования атомной энергии*. Согласно статье 6 Закона Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь организует готовность сил и средств органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям к действиям при возникновении чрезвычайных ситуаций при использовании атомной энергии, а также *государственный контроль за выполнением мероприятий по их предупреждению*.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что многие функции по контролю и надзору возложены не на один специальный орган, как это часто практикуется в зарубежных странах, например, во Франции, а сразу на несколько отраслевых республиканских органов государственного управления: Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерство здравоохранения Республики Беларусь, Министерство внутренних дел Республики Беларусь, Комитет государственной безопасности Республики Беларусь. Соответствующая компетенция этих органов определена статьей 7 Закона «Об использовании атомной энергии». Кроме того, функции контроля возложены и на «иные государственные органы по регулированию безопасности при использовании атомной энергии» (ст. 7 Закона).

В Российской Федерации, имеющей продолжительный опыт правового регулирования в сфере использования атомной энергии, специальные нормы о контроле содержатся в главе IV «Государственное управление использованием атомной энергии» Федерального Закона «Об использовании атомной энергии». Статьей 20 данного Закона большинство видов контроля в сфере использования атомной энергии было возложено на федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление использованием атомной энергии. Кроме того, специальные статьи Закона содержат положения о государственном контроле за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации (ст. 21 Закона) и о государственном учете и контроле ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (ст. 22 Закона). Федеральным Законом от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 13 Закона) Федеральный Закон «Об использовании атомной энергии» дополнен статьей 24.1 «Федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии».

В соответствии с абзацем 1 статьи 24.1 Федерального Закона «Об использовании атомной энергии» под федеральным государственным надзором в области использования атомной энергии понимается деятельность уполномоченного федерального органа исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность в области использования атомной энергии юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации настоящим Федеральным Законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области использования атомной энергии, посредством организации и проведения проверок (инспекций) указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, и деятельность указанного федерального органа исполнительной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении юридическими лицами своей деятельности.

> **Закон Республики Беларусь «О перевозке опасных грузов».** Закон устанавливает правовые, экономические и организационные основы регулирования отношений в области перевозки опасных грузов в Республике Беларусь и направлен на повышение уровня безопасности перевозок опасных грузов, предупреждение аварий и инцидентов при осуществлении этих перевозок. Статья 9 данного Закона содержит правила, касающиеся государственного надзора в области безопасности перевозки опасных грузов, а статья 10 – правила о контроле в области перевозки опасных грузов.

> **Закон Республики Беларусь «О радиационной безопасности населения».** Закон определяет основы правового регулирования в области обеспечения радиационной безопасности населения и направлен на создание условий, обеспечивающих охрану жизни и здоровья людей от вредного воздействия ионизирующего излучения. В статье 5 Закона, определяющей функции государства в области обеспечения радиационной безопасности, говорится о таких функциях государства, как разработка и принятие нормативных правовых актов, разработка и утверждение (введение в действие) технических нормативных правовых актов, контроль за их соблюдением, обеспечение функционирования единой государственной системы учета и контроля источников ионизирующего излучения и определение порядка их государственной регистрации, контроль за оказанием помощи населению, подвергшемуся облучению в результате радиационной аварии, регулирование трансграничного перемещения источников ионизирующего излучения, а также осуществление контроля за их трансграничным перемещением и перевозкой. Статьи 10 и 11 [1] закрепляют положения о контроле и надзоре в области обеспечения радиационной безопасности, а в статье 16 говорится о контроле и учете индивидуальных доз облучения.

Обращает на себя внимание правовой опыт Российской Федерации в сфере надзора в области обеспечения радиационной безопасности. Наименование главы III Федерального Закона «О радиационной безопасности населения» изложено в обновленной редакции: «Глава III. Государственное управление в области обеспечения радиационной безопасности. Государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности. Производственный и общественный контроль за обеспечением радиационной безопасности».

► **Закон Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».** Закон регулирует отношения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, определяет общие организационно-правовые нормы в области защиты граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Республики Беларусь, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Республики Беларусь или ее части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Статья 11 данного Закона устанавливает полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В частности, Совет Министров Республики Беларусь устанавливает и контролирует процесс производства, режим хранения, условия перевозки и порядок использования радиоактивных и других особо опасных веществ, соблюдение при этом необходимых мер безопасности.

Статья 12 Закона определяет полномочия республиканского органа государственного управления по чрезвычайным ситуациям в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, среди которых осуществление государственного надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В Республике Беларусь соответствующие полномочия возложены на Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. В Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь в качестве одного из его структурных подразделений создан и функционирует Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике.

► **Закон Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных промышленных объектов».** Закон определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий. Положения данного Закона распространяются на все организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Республики Беларусь.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Закона отношения, связанные с обеспечением промышленной безопасности объектов использования атомной энергии, не урегулированные законодательством в области использования атомной энергии, регулируются Законом «О промышленной безопасности опасных промышленных объектов» и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Закон «О промышленной безопасности опасных промышленных объектов» содержит нормы о производственном контроле в области промышленной безопасности (ст. 21 Закона) и об общественном контроле в области промышленной безопасности (ст. 22 Закона).

Поскольку Закон Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» не содержит таких понятий, как «авария» и «инцидент», следует применительно к контролю и надзору в сфере использования атомной энергии использовать эти понятия, закрепленные в статье 1 Закона Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных промышленных объектов».

Ознакомление с российским и французским правовым опытом обнаруживает схожесть подходов законодателей разных стран в вопросе о законодательном закреплении ключевых понятий, в том числе таких, как «авария» и «инцидент», используемых применительно к деятельности по использованию атомной энергии. Уже первоначально понятия «авария» и «инцидент» не были включены и в Федеральный Закон «Об использовании атомной энергии» (Российская Федерация), но были закреплены в Федеральном Законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Во Франции понятия «авария» или «инцидент» применительно к ядерной деятельности, в том числе деятельности по использованию атомной энергии, используются в Законе № 2002-3 от 03.01.2002 «О безопасности инфраструктуры и транспортных систем, методов расследования и подземном хранении природного газа, нефти и химических веществ». Так, данный Закон содержит нормы об аварии или инциденте, связанных с ядерной деятельностью, когда принимается решение о техническом расследовании [6].

Вышеперечисленные нормативные правовые акты на уровне закона содержат общие положения, обеспечивающие функционирование системы контроля и надзора применительно к деятельности по использованию атомной энергии. Эта группа законов непосредственно обеспечивает регулирование отношений в области контроля и надзора. Отдельную группу составляют законы, содержащие нормы о контроле и надзоре, которые опосредованно регулируют рассматриваемые отношения, реализуемые в других сферах жизнедеятельности, связанных, например, с сельскохозяйственным производством, санитарно-эпидемиологическим состоянием, медицинской диагностикой и лечением, метрологией и т.д. Перечень органов, уполномоченных на осуществление контроля (надзора), утвержден Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 01.02.2010 № 131 «Об органах, уполномоченных на осуществление контроля (надзора)».

Реализация норм названных законов о контроле и надзоре обеспечивается специальными нормативными правовыми актами, которые устанавливают цели и задачи контроля и надзора, определяют органы, осуществляющие контроль или надзор, компетенцию работников этих органов и их ответственность. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31.12.2008 № 2056 «О некоторых вопросах осуществления государственного надзора в области промышленной безопасности, безопасности перевозки опасных грузов, обеспечения ядерной и радиационной безопасности» утверждены: Положение о государственном надзоре в области промышленной безопасности; Положение о государственном надзоре в области безопасности перевозки опасных грузов; Положение о государственном надзоре в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Важное значение с точки зрения обеспечения надзора в области использования атомной энергии имеет Положение о государственном надзоре в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности. В соответствии с пунктом 2 данного Положения государственный надзор организуется и осуществляется в отношении пользователей источников ионизирующего излучения, специализированных организаций, осуществляющих деятельность в сфере обращения с источниками ионизирующего излучения, радиоактивными отходами, деятельность по использованию атомной энергии, в том числе республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома, имеющих в своем подчинении (составе) такие организации.

Перечисленные организации применительно к целям Положения именуется *субъектами надзора*.

Целями государственного надзора являются обеспечение безопасности деятельности субъектов надзора и безопасной эксплуатации их источников ионизирующего излучения, радиационных объектов, объектов использования атомной энергии; проверка выполнения субъектами надзора требований в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности опасных радиационных объектов, а также требований по обеспечению их физической защиты.

При осуществлении государственного надзора ставятся следующие *задачи*: регулирование деятельности субъектов надзора в области ядерной и радиационной безопасности; пресечение нарушений субъектами надзора требований нормативных правовых актов в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, в том числе технических нормативных правовых актов; предупреждение радиационных аварий и радиационных инцидентов; формирование у субъектов надзора культуры безопасности при обращении с источниками ионизирующего излучения, радиоактивными отходами, осуществлении деятельности по использованию атомной энергии.

Положение о государственном надзоре в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности определяет специальный орган, который осуществляет государственный надзор – Департамент по ядерной и радиационной безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям (Госатомнадзор), а также виды надзора, который осуществляется в форме комплексных, целевых и оперативных инспекций (обследований) субъектов надзора, опасных радиационных объектов, деятельности по их размещению, проектированию, сооружению, изготовлению, вводу в эксплуатацию, эксплуатации и выводу из эксплуатации.

Различая такое понятие, как субъект надзора, Положение, тем не менее, *не закрепляет смежной дефиниции* – *объект надзора*, но фактически перечисляет (п. 4 Положения) объекты надзора: опасные радиационные объекты, деятельность по их размещению, проектированию, сооружению, изготовлению, вводу в эксплуатацию, эксплуатации и выводу из эксплуатации. Здесь необходимо отметить, что пункт 4 Положения содержит перечень именно *опасных объектов* с точки зрения *надзора* в сфере ядерной и радиационной безопасности. Акцент в данном случае делается на таком понятии, как «*деятельность*», что соответствует современному понятийному аппарату деликта, предусмотренного статьей 948 Гражданского кодекса Республики Беларусь («Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих»). Нормы данной статьи среди прочих видов деятельности называют и деятельность по использованию атомной энергии, что само по себе имеет конститутивное значение для нужд атомного права Республики Беларусь. В таком случае следует говорить о том, что понятие «опасные радиационные объекты» поглощается понятием «деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих». С другой стороны, указание в пункте 4 Положения на «проектирование» как на объект государственного надзора поглощается таким понятием, используемым в статье 948 Гражданского кодекса, как «строительная деятельность».

Положение о государственном надзоре в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности *устанавливает права государственных инспекторов* (п. 6 Положения). Обращают на себя внимание нормы, содержащиеся в подпунктах 6.2. и 6.4. пункта 6 Положения. Закрепляя право государственного инспектора подразделений Госатомнадзора получать безвозмездно от субъектов надзора полную и достоверную информацию, необходимую для выполнения их задач, подпункт 6.2. **не содержит никаких указаний на срочность ожидаемых действий субъекта надзора**. Представляется, что указание на

срочность (незамедлительно, без промедления, в определенный срок и т.п.) повысит эффективность содержащейся в подпункте б.2. нормы. Право давать в пределах своей компетенции разъяснения по вопросам обеспечения ядерной и радиационной безопасности (п.п. 6.4. Положения) целесообразно оставить за Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь как республиканским органом государственного управления.

Администрация объединений, предприятий, учреждений и других организаций всех министерств и ведомств, которые производят, обрабатывают, применяют, хранят, транспортируют естественные и искусственные радиоактивные вещества и другие источники ионизирующих излучений, перерабатывают, обезвреживают и хранят радиоактивные отходы, осуществляют монтаж, ремонт и наладку приборов, установок и аппаратов, действие которых основано на использовании ионизирующего излучения, и устройств, генерирующих ионизирующее излучение, а также организации, выполняющие работы на территории, загрязненной радиоактивными веществами в результате аварии на Чернобыльской АЭС (30-километровой зоне), обязаны обеспечить радиационную безопасность этих работ и организовать производственный контроль за состоянием и обеспечением радиационной безопасности. Для обеспечения радиационной безопасности в таких организациях создаются службы радиационной безопасности.

Типовым положением о службе радиационной безопасности (ответственном за радиационный контроль) от 19.07.1999, разработанным и утвержденным в соответствии с Законом Республики Беларусь «О радиационной безопасности населения», были определены цели службы радиационной безопасности, положения о штате, структуре, материально-техническом обеспечении службы, обязанности администрации организаций, функции сотрудников службы, права и обязанности ответственного за радиационный контроль, принципы организации службы радиационной безопасности. Главной целью службы радиационной безопасности (ответственного за радиационный контроль) был признан контроль за соблюдением правил, норм и требований радиационной безопасности, дозами облучения персонала, охраной окружающей среды, а также обеспечение администрации организации информацией, необходимой для эффективного управления состоянием радиационной безопасности (п.п. 1.1. пункта 1 Типового положения). На основе Типового положения организациям надлежало разработать и согласовать с вышестоящим органом ведомственного контроля, Госатомнадзора, территориальным органом, осуществляющим государственный санитарный надзор, локальное положение о службе радиационной безопасности.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 04.07.2003 № 905 утверждено Положение о государственном надзоре и контроле в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны. Положение определяет порядок осуществления *государственного надзора и контроля* в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны. Государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется органами и подразделениями государственного надзора и контроля за деятельностью по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. Положение закрепляет нормы, устанавливающие органы, имеющие право осуществлять контроль и надзор, их права и обязанности, а также объекты контроля и надзора.

Для обеспечения безопасности деятельности в сфере использования атомной энергии большое значение имеют *локальные нормативные акты* организаций, прежде всего атомных станций. Так, в Российской Федерации Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору Приказом от 22 декабря 2006 г. № 1115 утверждены и введены в действие Требования к составу комплекта и содержанию документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения ядерных материалов, хранилища радиоактивных отходов и/или заявленной деятельности (для атомных станций)» (РД-04-03-2006). Среди иных документов, перечисленных в Требованиях к составу комплекта документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности при эксплуатации ядерной установки (блока АС, вводимого после сооружения), указываются *инструкция по учету и контролю ядерного топлива*, документ, устанавливающий процедуры применения средства контроля доступа (пломб и печатей) к ядерным материалам, а также *типовая программа (регламент) эксплуатационного контроля состояния металла оборудования и трубопроводов АС*.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о влиянии норм, составляющих институт контроля и надзора, на область частноправовых отношений, в частности на исполнение обязательств по энергоснабжению, в том числе применительно к таким принципам исполнения обязательств, как принцип надлежащего исполнения (ст. 290 Гражданского кодекса) и принцип реального исполнения (ст. 367 Гражданского кодекса). Наиболее актуален этот вопрос в отношении договорных обязательств, когда требуется определить, насколько действие соглашения как юридического факта распространяется на весь механизм правового регулирования, обращенного к отношениям заключивших его субъектов [7].

Ознакомление с правовыми основами контроля и надзора в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии в Республике Беларусь позволяет сделать следующие **выводы**:

- по своему содержанию нормы, составляющие институт контроля и надзора в праве Республики Беларусь, могут быть отнесены к публично-правовым нормам, способным к структурированию в рамках *надзорного права*;

- отличительной особенностью норм, направленных на обеспечение контроля и надзора в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии в Республике Беларусь, является их *чрезвычайная разобщенность*, что может считаться недостатком действующего законодательства. *Требуется разработка и принятие специального нормативного правового акта на уровне закона, определяющего цели и задачи контроля и надзора в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии, орган, осуществляющий такой контроль и надзор, права и обязанности субъектов права, осуществляющих свою деятельность в сфере использовании атомной энергии применительно к нуждам контроля и надзора, а также их ответственность*;

- *эффективность норм, образующих институт контроля и надзора в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии в Республике Беларусь, во многом зависит от института-сателлита, института транспарентности*. Однако институт транспарентности в атомном праве Республики Беларусь не структурирован и фактически отсутствует. *Необходимо принятие Закона Республики Беларусь «О транспарентности и ядерной безопасности»*. Нормы данного Закона обеспечивали бы в первую очередь реализацию принципа транспарентности (прозрачности) отношений в сфере использования атомной энергии;

- правовой опыт зарубежных стран, использующих атомную энергию, а также правоприменительная практика подтверждают целесообразность возложения функций контроля и надзора в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии на специально созданный орган.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вердников, В.Г. Гражданско-правовые формы товарно-денежных отношений / В.Г. Вердников, А.Ю. Кабалкин. – М.: Юрид. лит., 1970. – 67 с.
2. Грищенко, А.И. Энергетическая стратегия 2030 и атомная отрасль России / А.И. Грищенко // Энергетическое право. – 2010. – № 1. – С. 58.
3. Богоненко, В.А. Правовое обеспечение безопасной эксплуатации объектов атомной энергетики (на примере Франции) / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. – 2009. – № 10. – С. 168 – 172.
4. Богоненко, В.А. Транспарентность и ядерная безопасность / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. – 2010. – № 10. – С. 168 – 176.
5. Богоненко, В.А. Правовое обеспечение безопасной эксплуатации объектов атомной энергетики (на примере Франции) / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. – 2009. – № 10. – С. 168 – 172.
6. Богоненко, В.А. Законодательство Франции в сфере осуществления ядерной деятельности / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. – 2010. – № 4. – С. 171 – 176.
7. Луць, В.В. Основные проблемы своевременного заключения и исполнения хозяйственных договоров: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / В.В. Луць; Харьковский юрид. ин-т. – Харьков, 1975. – 19 с.

Поступила 16.03.2012

LEGAL BASIS OF CONTROL AND SUPERVISION IN ACTIVITIES OF THE USE OF NUCLEAR ENERGY IN BELARUS

V. BOGONENKO

The Institute for the Control and Supervision in activities of the use of nuclear energy is considered. Legal basis of control and supervision with a common characteristic of the existing regulations of Belarus, Russia and France is determined. The basic elements of the control and supervision, control subjects and objects, legal content, implemented in the control and supervision are considered. Special attention is paid to the local regulations in the field of control and supervision. Problems of implementation of the legislation on the control and supervision is advertised and possible solutions are offered. Contains proposals for amendments and additions to existing regulations as well as proposals to develop new regulations in the field of control and supervision.