

ГРАЖДАНСКОЕ, ТРУДОВОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 347+347.4+341.9:621.039(476)

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ И ЯДЕРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В АТОМНОМ ПРАВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

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

Применительно к области атомного права рассматриваются такие понятия, как прозрачность и ядерная безопасность. Раскрывается содержание данных понятий, определяются теоретические основы их идентификации в доктрине права и способы формализации на уровне законодательства Республики Беларусь об использовании атомной энергии. Анонсируется состояние взаимозависимости двух понятий и определяется степень их влияния на отдельные институты атомного права. Дается научный комментарий норм, содержащихся в Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» и в Законе «О радиационной безопасности населения». Рассматриваются положения конвенций в сфере ядерной деятельности и использования атомной энергии, к которым присоединилась Республика Беларусь применительно к потребностям проводимого исследования. Делаются выводы, касающиеся совершенствования законодательства Республики Беларусь и повышения уровня прозрачности и ядерной безопасности.

Введение. 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 существенная особенность деятельности по использованию атомной энергии заключается в том, что в отличие от других видов деятельности, создающих повышенную опасность для окружающих, когда вред причиняется одному лицу или определенному кругу лиц (как правило, носит ограниченный характер), вред от деятельности по использованию атомной энергии может причиняться неопределенному кругу лиц, а последствия такого вреда могут иметь более тяжелый и глобальный характер. Характерно и то, что презюмируется неограниченное государственными границами распространение вредоносного воздействия, причиненного деятельностью по использованию атомной энергии. Подобное свойство рассматриваемой деятельности основывается на особенностях процесса получения атомной энергии, связанных с использованием ядерного реактора и осуществлении управляемой цепной ядерной реакции. Таким образом, прозрачность и ядерная безопасность являются необходимым условием осуществления деятельности по использованию атомной энергии. Такие понятия, как прозрачность и ядерная безопасность, должны рассматриваться в едином контексте, поскольку прозрачность – одно из важнейших и необходимых условий обеспечивающих ядерную безопасность. С другой стороны, в тандеме этих двух понятий ядерная безопасность превалирует над прозрачностью в том смысле, что прозрачность может идентифицироваться в качестве служебного понятия по отношению к понятию ядерной безопасности. Можно считать, что исторически обеспечение ядерной безопасности предшествовало явлению прозрачности, так как реализации прозрачности во многом способствуют многие институты современного гражданского общества. Вместе с тем и прозрачность, и ядерная безопасность находятся в состоянии постоянного развития. Изменения, происходящие в содержании этих процессов, хорошо прослеживаются на примере функционирования республиканских органов государственного управления, местных органов управления и самоуправления, а также состоянии международного сотрудничества в сфере атомной энергетики.

Основная часть

Прозрачность. В буквальном смысле «прозрачность» означает прозрачность (французское transparent – прозрачный). Применительно к сфере атомного права прозрачность может анонсироваться в таких значениях, как формально-логическое понятие, правовое явление и основополагающее начало (принцип). Прозрачность как формально-логическое понятие отсутствует в законодательстве Республики Беларусь об использовании атомной энергии. Закрепление в законодательстве данного понятия призвано обеспечить использование и характеристику прозрачности как правового явления и принципа. Подобная практика известна законодательству многих стран, в том числе законодательству Франции, имеющей богатый опыт эксплуатации атомных электростанций и правового регулирования деятельности в сфере использования атомной энергии [1]. Среди нормативных правовых актов, направленных на обеспечение безопасной эксплуатации объектов атомной энергетики, главенствующее место занимает Закон Франции «О прозрачности и безопасности ядерных материалов» № 2006-686 от 13 июня 2006 года [2].

Транспарентность как правовое явление хорошо известна в странах романо-германского права, обеспечивается установленным порядком законотворческой деятельности, особенностями национально-го нормотворчества, высоким уровнем европейской правовой культуры и институтами гражданского общества [3]. Транспарентность в целом способствует более эффективному функционированию различных элементов правовых систем, более эффективной реализации норм права.

Применительно к атомному праву важное значение имеет принцип транспарентности. Содержание данного принципа раскрывается такими основными понятиями, как прозрачность норм права, направленных на обеспечение безопасности в сфере использования атомной энергии, открытость деятельности по использованию атомной энергии, доступность информации, касающейся осуществления деятельности по использованию атомной энергии. **В законодательстве Республики Беларусь данный принцип напрямую не закреплен.** В статье 3 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» закреплены принципы осуществления деятельности по использованию атомной энергии. Деятельность по использованию атомной энергии основывается на следующих принципах:

- приоритета защиты жизни и здоровья настоящего и будущих поколений граждан, охраны окружающей среды перед всеми иными аспектами деятельности по использованию атомной энергии;
- обеспечения превышения выгод для граждан и общества от использования атомной энергии над вредом, который может быть причинен деятельностью по использованию атомной энергии;
- обеспечения ядерной и радиационной безопасности;
- возмещения вреда, причиненного вредным воздействием ионизирующего излучения либо деятельностью по использованию атомной энергии;
- предоставления полной, достоверной и своевременной информации, связанной с деятельностью по использованию атомной энергии, если эта информация не содержит сведений, составляющих государственные секреты, или не относится к информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено;
- запрета на производство ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств.

Среди названных принципов один касается сферы транспарентности: предоставление полной, достоверной и своевременной информации, связанной с деятельностью по использованию атомной энергии. **Порядок предоставления такой информации Законом «Об использовании атомной энергии» не установлен. Вместе с тем такой порядок может быть установлен специальным законом.**

В Законе «Об использовании атомной энергии» содержатся отдельные нормы, реализация которых позволяет обеспечить определенный уровень транспарентности в сфере использования атомной энергии. В статье 5 Закона говорится о том, что Правительство Республики Беларусь в области использования атомной энергии в пределах своей компетенции определяет порядок *обсуждения* вопросов в этой области с участием общественных объединений, иных организаций и граждан. В соответствии с правилами статьи 6 Закона республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, уполномоченные Президентом Республики Беларусь, в области использования атомной энергии в пределах своей компетенции организуют *обсуждение* вопросов в области использования атомной энергии с участием общественных объединений, иных организаций и граждан. Статья 8 Закона прямо говорит о том, что органы местного управления и самоуправления организуют и принимают участие в *обсуждении* вопросов в области использования атомной энергии с участием общественных объединений, иных организаций и граждан, а также *информируют* граждан через местные средства массовой информации о радиационной обстановке в пределах соответствующей административно-территориальной единицы. Согласно части 5 статьи 20 Закона *предложения о досрочном выводе из эксплуатации либо предложения об ограничении эксплуатационных характеристик ядерной установки или пункта хранения* вносятся государственными органами, органами местного управления и самоуправления, а также общественными объединениями, иными организациями или гражданами в орган или должностному лицу, принявшим решение о сооружении ядерной установки или пункта хранения. Статья 28 Закона определяет, что условия и порядок разработки аварийных планов, меры по ликвидации, ограничению или снижению последствий радиационной аварии, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии, *способы информирования граждан*, а также меры по проверке аварийной готовности определяются Правительством Республики Беларусь по предложению государственных органов по регулированию безопасности при использовании атомной энергии. В соответствии с частью 2 статьи 29 Закона в случае возникновения радиационной аварии при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии, приведшей к выбросу в окружающую среду радиоактивных веществ сверх установленных пределов, эксплуатирующая организация обязана незамедлительно *проинформировать* об этом граждан, государственные органы по регулированию безопасности при использовании атомной энергии, органы местного управления и самоуправления в районе аварийного реагирования и иные государственные органы. Часть 2 статьи 29 Закона возлагает на эксплуатирующую организацию обязанность по *информированию* граждан о радиационной обстановке в зоне наблюдения.

Важные нормы, обеспечивающие транспарентность в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии, содержатся в главе 10 «Гарантии прав граждан и организаций в области

использования атомной энергии» Закона «Об использовании атомной энергии». В соответствии с правилами статьи 39 Закона граждане, общественные объединения и иные организации имеют право в установленном законодательством порядке запрашивать и получать от государственных органов и организаций информацию по безопасности намечаемых к сооружению, проектируемых, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации ядерной установки или пункта хранения, за исключением сведений, составляющих государственные секреты, или информации, распространение или предоставление которой ограничено. При этом не допускается отнесение к государственным секретам или к информации, распространение или предоставление которой ограничено, информации о радиационной аварии, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии. Граждане, общественные объединения и иные организации имеют право бесплатно получать информацию о радиационной обстановке.

Граждане, подвергшиеся воздействию ионизирующего излучения, имеют право на получение документа о дозе полученного облучения. Порядок получения такого документа и его форма определяются Правительством Республики Беларусь, если иное не установлено законодательными актами. Нормы, содержащиеся в статье 40 Закона «Об использовании атомной энергии», позволяют гражданам и организациям участвовать в формировании политики в области использования атомной энергии. Граждане, общественные объединения и иные организации имеют право на участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов и государственных целевых программ в области использования атомной энергии. Общественные объединения и иные организации имеют право предлагать своих представителей для участия в проведении государственных и иных экспертиз ядерной установки или пункта хранения на стадии их размещения, проектирования, сооружения, эксплуатации, вывода из эксплуатации либо ограничения эксплуатационных характеристик ядерной установки или пункта хранения. Кроме того, общественные объединения и иные организации наделены правом проводить независимые экспертизы в случаях и порядке, установленных законодательством.

Определяя атомную энергию как энергию, высвобождающуюся в ядерных реакциях и при радиоактивном распаде, указывают и на энергию генерируемых ионизирующих излучений. Ионизирующее излучение – это излучение, которое создается при радиоактивном распаде, ядерных превращениях, торможении заряженных частиц в веществе и образует при взаимодействии со средой ионы различных знаков. Источником ионизирующего излучения является устройство или радиоактивное вещество, испускающее или же способное испускать ионизирующее излучение. Таким образом, транспарентность чрезвычайно актуальна для сферы обеспечения радиационной безопасности населения. Основы правового регулирования в области обеспечения радиационной безопасности населения определяются Законом Республики Беларусь «О радиационной безопасности населения». Нормы данного Закона направлены на создание условий, обеспечивающих охрану жизни и здоровья людей от вредоносного воздействия ионизирующего излучения.

В статье 3 Закона Республики Беларусь «О радиационной безопасности населения» закреплены принципы обеспечения радиационной безопасности:

- принцип нормирования – непревышение допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников ионизирующего излучения;
- принцип обоснования – запрещение всех видов деятельности по использованию источников ионизирующего излучения, при которых полученная для человека и общества польза не превышает риск возможного вреда, причиненного превышающим естественный радиационный фон облучением;
- принцип оптимизации – поддержание на достижимо низком уровне с учетом экономических и социальных факторов индивидуальных доз облучения и числа облучаемых лиц при использовании любого источника ионизирующего излучения.

При радиационной аварии обеспечение радиационной безопасности населения основывается на следующих принципах:

- уровни вмешательства должны обеспечивать предотвращение ранних и ограничение поздних медицинских последствий облучения;
- предполагаемые мероприятия по ликвидации последствий радиационной аварии должны приносить больше пользы, чем вреда;
- виды и масштаб деятельности по ликвидации последствий радиационной аварии должны быть реализованы таким образом, чтобы польза от снижения дозы ионизирующего излучения, за исключением вреда, причиненного указанной деятельностью, была максимальной.

Из содержания данной статьи следует, что в ней прямо не закреплены принципы, гарантирующие транспарентность в сфере обеспечения радиационной безопасности. Тем не менее в самом Законе «О радиационной безопасности населения» содержатся нормы, обеспечивающие транспарентность в рассматриваемой сфере. Среди мероприятий по обеспечению радиационной безопасности, предусмотренных статьей 4 Закона указывается на *информирование* населения о радиационной обстановке и мерах по обеспечению радиационной безопасности. Обеспечению транспарентности служат также нормы статьи 5 Закона, в которой указывается на такие функции государства в области обеспечения радиационной безо-

пасности, как: создание и обеспечение функционирования единой системы государственного управления, в том числе контроля и учета доз облучения населения; обеспечение функционирования единой государственной системы учета и контроля источников ионизирующего излучения и определение порядка их государственной регистрации. Создание подобных систем обеспечивает возможность формирования банка данных источников ионизирующего излучения, а следовательно и возможность использования необходимой информации, в том числе предоставление ее пользователям. Статья 12 Закона закрепляет обязанности пользователя источников ионизирующего излучения по обеспечению радиационной безопасности. Применительно к целям Закона «О радиационной безопасности населения» под пользователями источников ионизирующего излучения понимаются организации или индивидуальные предприниматели, производящие, перерабатывающие, применяющие, хранящие, перевозящие, обезвреживающие и захоранивающие источники ионизирующего излучения. Среди определенных статьёй 12 Закона обязанностей – обязанность пользователя источников ионизирующего излучения *информировать* в установленном порядке Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь о радиационных авариях, других ситуациях, влияющих на радиационную безопасность.

Характерная особенность Закона «О радиационной безопасности населения» состоит в том, что в нем содержатся нормы, направленные на обеспечение радиационной безопасности граждан (пациентов) при медицинском облучении. Согласно статье 15 Закона дозы облучения граждан (пациентов) при медицинском облучении должны соответствовать установленным пределам доз облучения в области радиационной безопасности. При проведении медицинских рентгенорадиологических процедур необходимо использовать средства защиты граждан (пациентов). Гражданину (пациенту) по его требованию предоставляется *информация* об ожидаемой или получаемой им дозе облучения и о возможных последствиях при медицинском облучении. Вместе с тем он вправе отказаться от медицинских рентгенорадиологических процедур.

В законодательстве зарубежных стран нормы, регулирующие отношения по поводу оказания медицинских услуг, в том числе устанавливающие порядок проведения рентгенорадиологических процедур, часто закрепляются на уровне специальных нормативных правовых актов. Например, соответствующие положения содержатся в Кодексе Франции «Об общественном здоровье».

Статья 17 Закона «О радиационной безопасности населения» устанавливает, что пользователь источников ионизирующего излучения обязан иметь *средства для оповещения* населения и работников (персонала), а также средства обеспечения ликвидации последствий радиационной аварии.

Закон «О радиационной безопасности населения» содержит специальную главу, закрепляющую права и обязанности граждан и общественных объединений в области обеспечения радиационной безопасности. Статья 21 определяет, что *граждане, общественные объединения имеют право на получение от пользователя источников ионизирующего излучения полной, достоверной и своевременной информации о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности в пределах выполняемых ими функций. Вместе с тем Закон «О радиационной безопасности населения» не устанавливает порядок получения такой информации, что может считаться недостатком данного Закона.*

В соответствии со статьёй 22 Закона *общественные объединения в соответствии с законодательством Республики Беларусь вправе осуществлять контроль за соблюдением нормативных правовых актов в области обеспечения радиационной безопасности, в том числе технических нормативных правовых, а статья 23 говорит о том, что представители общественных объединений имеют право доступа на территорию пользователя источников ионизирующего излучения в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.*

Ядерная безопасность. Одним из принципов осуществления деятельности по использованию атомной энергии является принцип обеспечения ядерной и радиационной безопасности. Основные положения, направленные на реализацию данного принципа, содержатся в Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» и в Законе Республики Беларусь «О радиационной безопасности населения». Кроме того, в Республике Беларусь действуют нормативные правовые акты, обеспечивающие создание системы учета ионизирующего излучения, порядок транспортирования ядерных материалов, сертификацию в сфере производства продукции, технологий, услуг и оборудования, поставляемым из-за границы для объектов атомной отрасли, лицензирование в сфере радиационного контроля и др. Так, Приказом № 34 от 06.05.1994 Государственного Комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике было утверждено Положение по обеспечению физической защиты ядерных материалов при их использовании, хранении и транспортировке. Содержащиеся в данных нормативных правовых актах нормы основываются на положениях конвенций, заключаемых в сфере осуществления ядерной деятельности, в том числе деятельности по использованию атомной энергии.

Подпункт 6 раздела А статьи III Устава МАГАТЭ определяет, что Агентство уполномочивается устанавливать или применять в консультации и в надлежащих случаях в сотрудничестве с компетентными органами ООН и с заинтересованными специализированными учреждениями нормы безопасности для охраны здоровья и сведения к минимуму опасности для жизни и имущества (включая также нормы для условий труда) и обеспечивать применение этих норм как в своей собственной работе, так и в работе,

при которой используются материалы, услуги, оборудование, технические средства и сведения, предоставляемые Агентством или по его требованию, или под его контролем или наблюдением, и обеспечивать по требованию сторон применение этих норм к деятельности, проводимой на основании любого двустороннего или многостороннего соглашения, или по требованию того или иного государства к любому виду деятельности этого государства в области атомной энергии.

Среди конвенций, разрабатываемых под эгидой МАГАТЭ, важнейшие из них касаются вопросов обеспечения безопасности при осуществлении ядерной деятельности, в том числе деятельности по использованию атомной энергии. В частности, это такие конвенции, как Конвенция о ядерной безопасности (1994 г.), объединенная Конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами (1997 г.).

В соответствии со статьей 1 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»). Конвенция имеет следующие цели:

- i) достичь высокого уровня ядерной безопасности во всем мире на основе укрепления национальных мер и международного сотрудничества, в том числе в соответствующих случаях на основе технического сотрудничества в области безопасности и поддерживать такой уровень;
- ii) создать и поддерживать на ядерных установках эффективные средства защиты от потенциальной радиационной опасности с тем, чтобы защитить отдельных лиц, общество в целом и окружающую среду от вредного воздействия ионизирующих излучений от таких установок;
- iii) предотвращать аварии с радиологическими последствиями и смягчать такие последствия в том случае, если они произойдут.

В статье 2 данной Конвенции содержатся используемые в ней определения. Статья 3 говорит о том, что Конвенция применяется к *безопасности ядерных установок*. Глава 2 Конвенции состоит из нескольких разделов: а) общие положения; б) законодательство и регулирование; в) общие соображения, касающиеся безопасности; г) безопасность установок.

В статье 6 Конвенции содержатся важные положения, касающиеся обеспечения безопасности уже существующих ядерных установок. В ней говорится о том, что каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы как можно скорее было проведено рассмотрение безопасности ядерных установок, имеющих на момент вступления в силу настоящей Конвенции для этой Договаривающейся стороны. Когда это необходимо в контексте настоящей Конвенции, Договаривающаяся сторона обеспечивает скорейшую реализацию всех практически осуществимых усовершенствований в целях повышения безопасности ядерной установки. Если такое повышение не может быть обеспечено, необходимо осуществить планы по остановке ядерной установки в кратчайшие практические возможные сроки. При определении сроков остановки может учитываться ситуация в энергетике в целом и возможные альтернативы, а также социальное, экологическое и экономическое воздействие.

Пункт 1 статьи 7 Конвенции определяет, что каждая Договаривающаяся сторона создает и поддерживает законодательную и регулируемую основу для обеспечения безопасности ядерных установок. При этом законодательная и регулирующая основа предусматривает:

- введение соответствующих национальных требований и регулирующих положений в области безопасности;
- систему лицензирования в отношении ядерных установок и запрещение эксплуатации ядерной установки без лицензии;
- систему регулирующего контроля и оценки ядерных установок в целях проверки соблюдения действующих регулирующих положений и условий лицензий;
- обеспечение выполнения действующих регулирующих положений и условий лицензий, включая приостановку действия, изменение или аннулирование.

Важное значение имеет статья 10 Конвенции, которая закрепляет *приоритет безопасности*. Устанавливается, что каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы все организации, занимающиеся деятельностью, непосредственно связанной с ядерными установками, проводили политику, при которой приоритет отдается ядерной безопасности.

Согласно статье 14 Конвенции каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения следующих мероприятий:

- i) до начала сооружения и ввода в эксплуатацию ядерной установки и в течение всего ее жизненного цикла проводились всесторонние и систематические оценки безопасности. Такие оценки подробно отражаются в документах, впоследствии обновляются в свете опыта эксплуатации и важной новой информации в области безопасности и рассматриваются в рамках компетенции регулирующего органа;
- ii) с помощью анализа, наблюдений, испытаний и инспектирования осуществлялась проверка ядерной установки в целях обеспечения постоянного соответствия ее технического состояния и условий ее эксплуатации требованиям проекта, действующим национальным требованиям по безопасности и эксплуатационным пределам и условиям.

Специальная статья Конвенции посвящена обеспечению *радиационной защиты*. В соответствии со статьей 15 Конвенции каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы во всех эксплуатационных состояниях радиационное облучение персонала и населения, создаваемое ядерной установкой, поддерживалось на возможно низком уровне и чтобы ни один человек не получал доз излучения, превышающих установленные национальные дозовые пределы. Основные пределы доз облучения на территории Республики Беларусь определены Законом Республики Беларусь «О радиационной безопасности населения». Согласно статье 8 данного Закона устанавливаются следующие основные пределы доз облучения на территории Республики Беларусь в результате воздействия источников ионизирующего излучения:

- для населения средняя годовая эффективная доза равна 0,001 зиверта или эффективная доза за период жизни (70 лет) – 0,07 зиверта; в отдельные годы допустимы большие значения эффективной дозы при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,001 зиверта;

- для работников (персонала) средняя годовая эффективная доза равна 0,02 зиверта или эффективная доза за период трудовой деятельности (50 лет) – 1 зиверту; допустимо облучение в размере годовой эффективной дозы до 0,05 зиверта при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,02 зиверта.

Регламентируемые значения основных пределов доз облучения не включают в себя дозы, создаваемые естественным радиационным и техногенно измененным радиационным фоном, а также дозы, получаемые гражданами (пациентами) при медицинском облучении. Указанные значения основных пределов доз облучения являются исходными при установлении допустимых уровней облучения организма человека и отдельных его органов.

В случае радиационных аварий допускается облучение, превышающее установленные основные пределы доз облучения, в течение определенного промежутка времени и в пределах, установленных техническими нормативными правовыми актами. Техническое нормирование в области обеспечения радиационной безопасности осуществляется путем принятия уполномоченными на то республиканскими органами государственного управления нормативных правовых актов и утверждения технических нормативных правовых актов, которые не должны противоречить положениям Закона «О радиационной безопасности населения».

Отдельное внимание Конвенция уделяет обеспечению аварийной готовности (ст. 16 Конвенции). Каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы для ядерных установок имелись планы аварийных мероприятий на площадке и за пределами площадки, которые периодически отрабатываются и которые охватывают деятельность, подлежащую осуществлению в случае аварийной ситуации. Для любой новой ядерной установки такие планы готовятся и отрабатываются до начала ее работы на мощности, превышающей низкий уровень, согласованный с регулирующим органом.

Каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы ее собственное население и компетентные органы государств, расположенных вблизи ядерной установки, получали соответствующую информацию для аварийного планирования и реагирования, поскольку существует вероятность того, что население этих государств может подвергнуться воздействию вследствие радиационной аварийной ситуации.

Договаривающиеся стороны, которые не имеют на своей территории ядерных установок, поскольку существует вероятность того, что они могут подвергнуться воздействию в случае радиационной аварийной ситуации на расположенной вблизи ядерной установке, принимают соответствующие меры для обеспечения подготовки и отработки планов аварийных мероприятий, охватывающих деятельность, которая будет осуществлена в случае такой аварийной ситуации.

В законодательстве Республики Беларусь нормы об аварийной готовности содержатся в главе 7 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии». Закон различает такие понятия, как аварийная готовность и аварийное реагирование. Меры по обеспечению аварийной готовности и аварийного реагирования разрабатываются в соответствии с требованиями актов законодательства и устанавливаются *внешними и внутренними аварийными планами*.

Внешним аварийным планом определяются зоны аварийного реагирования и действия республиканских органов государственного управления, органов местного управления и самоуправления, государственных и иных организаций и граждан, направленные на защиту жизни и здоровья граждан, охрану окружающей среды и защиту имущества в случае радиационной аварии, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии, в том числе на ядерной установке или пункте хранения, расположенных за пределами территории Республики Беларусь ближе ста километров от её Государственной границы. Разработка внешнего аварийного плана и выполнение мероприятий по его реализации осуществляются государственными органами по регулированию безопасности при использовании атомной энер-

гии и органами местного управления и самоуправления. Внешний аварийный план утверждается Правительством Республики Беларусь. Мероприятия внешнего аварийного плана подлежат безусловному выполнению. Эксплуатирующая организация за счет собственных средств и иных источников, не запрещенных законодательством, поддерживает необходимый уровень материально-технического и кадрового обеспечения внешнего аварийного плана. При этом под эксплуатирующей организацией следует понимать организацию, осуществляющую собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, сооружению, вводу в эксплуатацию, эксплуатации, ограничению эксплуатационных характеристик, продлению срока эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами, отработавшими ядерными материалами или эксплуатационными радиоактивными отходами.

Внутренний аварийный план определяет в соответствии с внешним аварийным планом действия эксплуатирующей организации по ликвидации, ограничению или снижению последствий радиационной аварии, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии. Внутренний аварийный план разрабатывается и утверждается эксплуатирующей организацией после согласования с государственными органами по регулированию безопасности при использовании атомной энергии. Такой план должен быть утвержден не менее чем за шесть месяцев до начала запланированного ввода в эксплуатацию ядерной установки или пункта хранения. Разработка, а также мероприятия по реализации внутреннего аварийного плана финансируются за счет средств эксплуатирующей организации. План проходит практическую проверку до ввода в эксплуатацию и в течение срока эксплуатации ядерной установки или пункта хранения с периодичностью, установленной государственными органами по регулированию безопасности при использовании атомной энергии.

Условия и порядок разработки аварийных планов, меры по ликвидации, ограничению или снижению последствий радиационной аварии, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии, способы информирования граждан, а также меры по проверке аварийной готовности определяются Правительством Республики Беларусь по предложению государственных органов по регулированию безопасности при использовании атомной энергии.

Эксплуатирующая организация обязана ознакомить работников (персонал) с аварийными планами и проводить специальное обучение работников, которым предстоит выполнять обязанности согласно этим планам.

В случае возникновения радиационной аварии при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии, приведшей к выбросу в окружающую среду радиоактивных веществ сверх установленных пределов, эксплуатирующая организация обязана:

- незамедлительно проинформировать об этом граждан, государственные органы по регулированию безопасности при использовании атомной энергии, органы местного управления и самоуправления в районе аварийного реагирования и иные государственные органы;
- предпринять действия по ликвидации, ограничению или снижению последствий радиационной аварии;
- контролировать облучение лиц, участвующих в ликвидации, ограничении или снижении последствий радиационной аварии, а также принять меры, направленные на недопущение превышения установленных основных пределов доз облучения этих лиц;
- обеспечивать непрерывный мониторинг выброса радиоактивных веществ в окружающую среду;
- обеспечивать оперативной информацией о радиационной обстановке соответствующие государственные органы, иные организации, граждан в зоне наблюдения в соответствии с аварийными планами;
- выполнять иные обязанности в соответствии с мероприятиями, предусмотренными внешним и внутренним аварийными планами и Законом «Об использовании атомной энергии».

При выполнении работ по ликвидации, ограничению или снижению последствий радиационной аварии, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии, облучение работников (персонала) эксплуатирующей организации выше установленных основных пределов доз облучения может быть допущено (но не выше эффективной дозы потенциально опасного облучения, установленной нормативными правовыми актами) только при невозможности принять другие меры для спасения граждан, предотвращения массового облучения, а также при угрозе значительного радиоактивного загрязнения окружающей среды. Эксплуатирующая организация обязана заранее информировать работников (персонал), принимающих участие в этих работах, о возможном риске облучения выше установленных основных пределов доз облучения и получить на это их письменное согласие.

Раздел d Конвенции о ядерной безопасности содержит положения о безопасности ядерных установок. Каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы были разработаны и осуществлялись надлежащие процедуры:

- оценки всех соответствующих факторов, относящихся к площадке, которые могут оказать влияние на безопасность ядерной установки в течение ее прогнозируемого жизненного цикла;
- оценки вероятного воздействия предлагаемой ядерной установки на отдельных лиц, общество в целом и окружающую среду с точки зрения безопасности;

- переоценки по мере необходимости всех соответствующих факторов, упомянутых в подпунктах i) и ii) статьи 17, в целях обеспечения сохранения приемлемости ядерной установки с точки зрения безопасности;
- консультаций с Договаривающимися сторонами, расположенными вблизи предлагаемой ядерной установки, поскольку существует вероятность того, что они могут подвергнуться воздействию со стороны этой установки, и предоставления по запросу необходимой информации таким Договаривающимся сторонам с тем, чтобы они могли произвести оценку и собственный анализ вероятного влияния ядерной установки на безопасность на своей собственной территории.

Каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы:

- в проекте и при сооружении ядерной установки предусматривалось несколько надежных уровней и способов защиты (глубокоэшелонированной защиты) от выброса радиоактивных материалов в целях предотвращения аварий и смягчения их радиологических последствий в том случае, если они произойдут;
- технологии, заложенные в проекте и используемые при сооружении ядерной установки, были апробированы опытом или аттестованы на основе испытаний или анализа;
- проект ядерной установки позволял осуществлять надежную, устойчивую и легко обеспечиваемую эксплуатацию с особым учетом человеческого фактора и взаимодействия человека и машины.

Каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы:

- первоначальное разрешение на эксплуатацию ядерной установки основывалось на соответствующем анализе безопасности и программе ввода в эксплуатацию, которые показывают, что сооруженная установка отвечает требованиям проекта и безопасности;
- для определения границ безопасной эксплуатации были установлены и по мере необходимости пересматривались эксплуатационные пределы и условия, определенные на основе анализа безопасности, испытаний и опыта эксплуатации;
- эксплуатация, техническое обслуживание, инспектирование и испытания ядерной установки осуществлялись в соответствии с утвержденными регламентами;
- были введены регламенты, определяющие ответные действия в случае ожидаемых при эксплуатации происшествий и аварий;
- необходимая инженерно-техническая поддержка во всех важных для безопасности областях оказывалась в течение всего жизненного цикла ядерной установки;
- обладатель соответствующей лицензии своевременно сообщал регулирующему органу об инцидентах, значимых с точки зрения безопасности;
- были разработаны программы сбора и анализа информации об опыте эксплуатации, принимались меры по полученным результатам и выводам и использовались существующие механизмы передачи важного опыта международным органам, а также другим эксплуатирующим организациям и регулирующим органам;
- производство радиоактивных отходов в результате эксплуатации ядерной установки поддерживалось на минимальном практически достижимом для соответствующего процесса уровне как по активности, так и по объему, а также чтобы при любой необходимой переработке и при хранении отработавшего топлива и отходов, непосредственно связанных с эксплуатацией, на этой же площадке, где расположена ядерная установка, учитывались аспекты кондиционирования и захоронения.

Важное значение для обеспечения ядерной безопасности имеет объединенная Конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 года. Объединенная Конвенция была принята 5 сентября 1997 года на дипломатической конференции, созванной МАГАТЭ в его Центральных учреждениях в период с 1 по 5 сентября 1997 года и открыта для подписания 29 сентября 1997 года в Вене, во время 41 сессии Генеральной конференции МАГАТЭ (Закон Республики Беларусь от 17.07.2002 № 130-З «О ратификации объединенной Конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами»). Конвенция состоит из 7 глав: глава 1 «Цели, определения и сфера применения»; глава 2 «Безопасность обращения с отработавшим топливом»; глава 3 «Безопасность обращения с радиоактивными отходами»; глава 4 «Общие положения в отношении безопасности»; глава 5 «Разные положения»; глава 6 «Совещания договаривающихся сторон»; глава 7 «Заключительные статьи и другие положения».

В соответствии с положениями статьи 3 Конвенции Конвенция применяется к безопасности обращения с отработавшим топливом, образующимся в результате эксплуатации гражданских ядерных реакторов. Отработавшее топливо, находящееся в перерабатывающих установках в рамках деятельности по переработке, не входит в сферу деятельности Конвенции, за исключением тех случаев, когда Договаривающаяся сторона заявляет, что переработка является частью обращения с отработавшим топливом. Конвенция применяется также к безопасности обращения с радиоактивными отходами в тех случаях, когда радиоактивные отходы образуются в результате гражданской деятельности. Однако Конвенция не применяется к отходам, которые содержат лишь природные радиоактивные вещества и не образуются в ядерном топливном цикле, кроме тех случаев, когда они представляют собой изъятый из употребления закрытый источник или когда для целей объединенной Конвенции они объявлены Договаривающейся стороной радиоактивными отходами. Конвенция не применяется к безопасности обращения с отработавшим топливом

или с радиоактивными отходами в рамках военных или оборонных программ, кроме тех случаев, когда для целей объединенной Конвенции они объявлены Договаривающейся стороной отработавшим топливом или радиоактивными отходами. Вместе с тем Конвенция применяется к безопасности обращения с отработавшим топливом с радиоактивными отходами, образующимися в результате осуществления военных или оборонных программ, в тех случаях, если и когда такие материалы окончательно передаются гражданским программам и обращение с ними происходит исключительно в рамках таких программ.

Конвенция содержит:

- общие требования в отношении безопасности на всех стадиях обращения с отработавшим топливом и с радиоактивными отходами (вопросы критичности и отвода остаточного тепла, образующегося в ходе обращения с отработавшим топливом; обеспечение минимально практического достижимого уровня радиоактивных отходов; учет взаимозависимости различных стадий при обращении с отработавшим топливом; учет биологических, химических и других рисков и др.);

- условия безопасности уже существующих установок и условий практической деятельности в прошлом (каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для рассмотрения безопасности любой установки для обращения с отработавшим топливом, существующей на момент вступления Конвенции в силу);

- процедуры, касающиеся выбора площадок для предлагаемых установок (оценка всех относящихся к площадке факторов, которые могут оказать влияние на безопасность установки; оценка вероятного воздействия установки на безопасность; предоставление общественности информации о безопасности установки; проведение консультаций с Договаривающимися сторонами, расположенными вблизи такой установки);

- условия проектирования и сооружения установок, а также правила об оценке их безопасности (принятие мер для ограничения возможного радиологического воздействия; необходимость принятия на стадии проектирования концептуальных планов и технических положений в отношении снятия с эксплуатации установок; подтверждение технологий опытом, испытаниями и анализом);

- условия об эксплуатации установок (наличие лицензии; установление эксплуатационных пределов и условий, определенных на основе испытаний, опыта эксплуатации и оценок; необходимость эксплуатации, технического обслуживания, контроля, инспектирования и испытания установки для обращения с отработавшим топливом на основе установленных процедур; необходимость постоянной инженерно-технической поддержки в течение всего срока эксплуатации установки для обращения с отработавшим топливом; необходимость своевременного сообщения об инцидентах владельцем лицензии регулирующему органу; необходимость разработки программы сбора и анализа информации об опыте эксплуатации; необходимость разработки и обновления планов снятия с эксплуатации установок для обращения с отработавшим топливом и их рассмотрение регулирующим органом);

- условия о захоронении отработавшего топлива и меры ведомственного контроля после закрытия установки (захоронение отработавшего топлива производится в соответствии с обязательствами, закрепленными в главе 3 Конвенции);

- меры Договаривающихся сторон, необходимые для осуществления своих обязательств (законодательные, регулирующие, административные);

- положения о создании и поддержании каждой Договаривающейся стороной законодательной и регулирующей основы для обеспечения безопасности обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами (введение национальных требований в отношении безопасности и системы лицензирования, а также системы запрещения эксплуатации без лицензирования; введение системы ведомственного и регулирующего контроля, а также документации и отчетности; разработка принудительных мер для выполнения регулирующих положений и условий лицензии; четкое распределение обязанностей органов, занимающихся различными стадиями обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами);

- положения о регулирующем органе (любой орган или органы, наделенные Договаривающейся стороной юридическими полномочиями регулировать любые аспекты безопасности обращения с отработавшим топливом или радиоактивными отходами, включая выдачу лицензии);

- правила об ответственности владельца лицензии (основная ответственность за безопасность обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами должна быть возложена на владельца лицензии, а при его отсутствии ответственность возлагается на Договаривающуюся сторону);

- положения о людских и финансовых ресурсах (необходимость наличия квалифицированных кадров; наличие финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения безопасности установок для обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами; финансовое обеспечение мер ведомственного контроля);

- условия, обеспечивающие качество в отношении безопасности обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами (необходимость разработки программ обеспечения качества в отношении безопасности обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами);

- положения о радиационной защите в период эксплуатации и об аварийной готовности и снятии с эксплуатации (радиационное облучение персонала и населения, вызываемое установкой должно поддерживаться на разумно достижимом низком уровне с учетом экономических и социальных факторов; ни

один человек в нормальных условиях не должен получать доз излучения, превышающих установленные национальные дозовые пределы; должны приниматься меры для предотвращения незапланированных и неконтролируемых выбросов радиоактивных материалов в окружающую среду);

- положения о трансграничном перемещении (трансграничное перемещение должно осуществляться в соответствии с положениями Конвенции);

- положения об изъятых из употребления закрытых источниках (необходимость национального законодательства, обеспечивающего безопасное обращение с изъятыми из употребления закрытыми источниками, переработку или захоронение этих источников; Договаривающаяся сторона разрешает возвращение на свою территорию изъятых из употребления закрытых источников, если в рамках своего национального законодательства признает, что они должны быть возвращены изготовителю);

- положения о совещаниях договаривающихся сторон, о представлении докладов и конфиденциальности, а также о разрешении разногласий (подготовительные совещания, совещания для рассмотрения докладов, внеочередные совещания; необходимость проведения консультаций между Договаривающимися сторонами в случае наличия разногласий, а также возможность использования механизмов посредничества, примирения и арбитражного урегулирования, предусматриваемым международным правом, включая действующие правила и практику, применяемые МАГАТЭ).

Заключение. Исследование проблем транспарентности и ядерной безопасности в контексте рассмотрения вопроса о реализации норм атомного права Республики Беларусь позволяет сделать следующие выводы:

1) транспарентность в различных ее значениях имеет теоретико-правовые обоснования в современной иностранной правовой доктрине, что должно стимулировать проведение теоретико-правовых исследований в отечественной правовой науке, определить направления и интересы научного поиска;

2) нормы права, обеспечивающие реализацию принципа транспарентности, содержатся в законодательстве зарубежных стран, имеющих значительный опыт нормотворчества в сфере правового регулирования ядерной деятельности и использования атомной энергии, и позволяют значительно повысить уровень ядерной безопасности в этих странах;

3) в законодательстве Республики Беларусь об использовании атомной энергии и в иных нормативных правовых актах не закреплен принцип транспарентности, что в целом снижает эффективность реализации норм права, направленных на обеспечение ядерной безопасности. Таким образом, следует осуществить разработку нормативного правового акта на уровне закона, закрепляющего принцип транспарентности и содержащего нормы, направленные на реализацию этого принципа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богоненко, В.А. Правовое обеспечение безопасной эксплуатации объектов атомной энергетики (на примере Франции) / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. D. Экон. и юрид. науки. – 2009. – № 10. – С. 168 – 172.
2. Loi n° 2006-686 du juin 2006 Relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://www.Legifrance.gouv.fr/affineText.do?cidText=LEGITEXT0000060538438&dateText=20090304>. – Дата доступа: 16.02.2009.
3. Харальд, Г. Принцип транспарентности в европейском частном праве / Г. Харальд // Сб. докл. семинара, пров. в рамках Темпус-проекта, Минск, 28 августа – 3 сентября 2000 г. – Минск, 2000. – С. 388 – 407.

Поступила 29.09.2010

TRANSPARENCY AND NUCLEAR SAFETY IN ATOMIC LAW OF BELARUS

V. BOGONENKO

With reference to the atomic law considers such concepts as transparency and nuclear safety. The contents of these terms are defined theoretical basis of their identification in legal doctrine and way of formalization at the level of the Belarusian legislation on the use of atomic energy. State interdependence of the two concepts and the degree of their impact on individual institutions atomic law is announced. Is given the scientific comment of the norms contained in the Law of Belarus « About use of an atomic energy » and in the Law « About radiation safety of the population ». We consider the provisions of the conventions in the field of nuclear activities and the use of atomic energy, joined by the Belarus to the needs of ongoing research. Conclusions are made concerning the improvement of legislation of the Belarus and enhance the transparency and nuclear safety.