

*Богоненко Владимир Антонович*

канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой

УО «Полоцкий государственный университет»

г. Полоцк, Республика Беларусь

DOI 10.31483/r-100985

## **ПОНЯТИЕ ЯДЕРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**

*Аннотация:* рассматривается понятие ядерной безопасности, а также смежные понятия, закрепленные в международных актах и национальных законодательствах. Применительно к теме исследования анализируются тексты международных конвенций в сфере ядерной безопасности. Институт ядерной безопасности рассматривается на примере нормотворческого опыта Франции, в том числе законодательства об охране окружающей среды. Рассматривается законодательство Республики Беларусь, в котором содержатся нормы о ядерной безопасности. Делаются выводы, касающиеся содержания и развития института ядерной безопасности.

*Ключевые слова:* атомная энергетика, конвенция, национальное законодательство, окружающая среда, ядерная безопасность, ядерная деятельность, ядерная установка.

Ядерная безопасность составляет основу деятельности по использованию атомной энергии, а в более широком понимании касается в целом ядерной деятельности, включающей в себя и другие направления, например, промышленность, медицину или научные исследования, осуществляемые при помощи исследовательских реакторов, археологию и др. Так, в промышленности радиационные технологии используются при поиске месторождений нефти, при контроле производства в металлургии, при производстве пластмасс и т. д. В медицине используются ядерные технологии при проведении научно-исследовательских работ в области генетики, при проведении радиотерапии, при функциональном обследовании и т. д. В качестве отдельного направления

выступает судостроительная промышленность и использование судовых ядерных двигателей.

Применительно к практике международно-правового регулирования и национального нормотворчества институт ядерной безопасности формализуется посредством определенных понятий и категорий, раскрывающих правовую сущность и значение ядерной безопасности, как комплексного, сложного и сбалансированного механизма. Вместе с тем, очевидно, что институт ядерной безопасности в большей степени сформировался и развивается именно в рамках деятельности по использованию атомной энергии. С другой стороны, от ядерной безопасности неотделимо такое понятие, как транспарентность. В зарубежной юридической литературе транспарентность позиционируется в качестве важнейшего из качеств, которыми должны обладать законы, содержащие нормы о ядерной безопасности, атомной энергетике и охране окружающей среды. При всей важности этих разделов, данной тематике в юридической литературе до настоящего времени уделено мало внимания. Имеющиеся работы, в целом относятся к области технических наук, а в самих работах рассматриваются, как правило, технические аспекты, относящиеся к атомной энергетике.

В целом понятийный аппарат института ядерной безопасности основывается на положениях международных актов. Прежде всего, речь идет о конвенциях, среди которых: Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб, Конвенция о ядерной безопасности, Конвенция ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами. На сегодняшний день, конвенциональный подход является основой формирования и развития института ядерной безопасности, международно-правового регулирования отношений в сфере ядерной безопасности и международного сотрудничества. Принятые конвенции обеспечивают высокий уровень международно-правового регулирования отношений в сфере ядерной деятельности и использования атомной энергии и в целом соот-

ветствуют достигнутому уровню развития ядерной промышленности и объектов атомной энергетики.

В частности, важное значение для понимания сущности ядерной безопасности при осуществлении ядерной деятельности, в том числе использования атомной энергии имеет Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (1986 г.). В Конвенции 1986 г. используются следующие понятия: «ядерная авария», «радиационная аварийная ситуация» и «аварийная ситуация». В тексте Конвенции отсутствует толкование этих понятий применительно к целям этого акта. Статья 2 Конвенции делает разграничение между понятиями «ядерная авария» и «радиационная аварийная ситуация», но и в одном и в другом случае называет одинаковые юридические последствия, а именно: государство – участник Конвенции вправе обратиться за помощью непосредственно к другому государству-участнику или через МАГАТЭ или же непосредственно к МАГАТЭ или в соответствующих случаях к другим международным организациям [1].

Понятия, относящиеся к сфере ядерной безопасности и указывающие на различного рода отклонения от штатной эксплуатации ядерных объектов, содержатся и в актах МАГАТЭ. В Кодексе поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников и дополняющих его «Руководящих материалах по импорту и экспорту радиоактивных источников» (2003 г.) содержатся понятия, отсутствующие в конвенциях, касающихся ядерной деятельности. Отличие содержащихся в Кодексе понятий в том, что они предназначены для реализации политики государств в сфере осуществления ядерной деятельности и обеспечения ядерной безопасности и не обладают нормативным правовым характером. Вместе с тем Генеральная конференция МАГАТЭ в резолюции GC (47) / RES / 7 (2003 г.) призвала государства рассмотреть Кодекс и сообщить о своем приятии инициатив МАГАТЭ [2]. Здесь анонсируется самостоятельная тема, касающаяся проблемы интегрирования вышеназванных понятий во внутригосударственное законодательство. Сложность представляет как выработка самих национальных политик в сфере осуществления ядерной

деятельности, так и интегрирование их положений с национальным законодательством.

Важным источником правового регулирования в сфере обеспечения ядерной безопасности являются акты региональных экономических сообществ. Такие акты, могут быть общими и специальными или отраслевыми. Содержащиеся в них правила берутся за основу при разработке и принятии национальных нормативных правовых актов и, кроме того, определяют основные направления развития и совершенствования механизмов, обеспечивающих ядерную безопасность в государствах, участвующих в региональных экономических сообществах. Чаще всего такие акты носят специальный или отраслевой характер и касаются энергетической отрасли, в том числе атомной энергетики. Так, в 2009 году была принята Директива ЕС 2009/71, устанавливающая основу для обеспечения ядерной безопасности ядерных установок.

Директива обязала государства, входящие в ЕС:

1. Создать национальную основу для безопасности ядерных установок.
2. Создать независимый национальный орган по безопасности, ответственный за надзор за деятельностью операторов ядерных установок.
3. Проводить первоначальную оценку безопасности перед строительством ядерной установки и переоценивать безопасность установок не реже одного раза в 10 лет.
4. Гарантировать работникам и общественности доступ к прозрачной информации об объектах использования атомной энергии, как при нормальной эксплуатации, так и в случае возникновения инцидента или аварии.
5. Организовывать не реже одного раза в 10 лет периодические самооценки своих национальных рамок и регулирующих органов.
6. Запросить экспертную оценку по конкретным вопросам безопасности, которая должна проводиться каждые 6 лет органами безопасности стран ЕС с использованием Европейской группы органов регулирования ядерной безопасности (ЭНСРЕГ) и с привлечением опыта Западноевропейской ассоциации органов регулирования ядерной энергетики (ВЕНРА).

7. Обеспечить в своих национальных рамках организационную структуру для подготовки к аварийным ситуациям и вмешательствам на месте [3].

На примере данной директивы хорошо прослеживается неукоснительное выполнение требований о транспарентности актов ЕС.

В соответствии с п. 1 Регламента Совета (Евратом) от 25 января 2021 года №2021/100 О создании специальной финансовой программы для вывода из эксплуатации ядерных установок и обращения с радиоактивными отходами, а также отмены Регламента (Евратом) №1368/2013 в соответствии с Римской декларацией лидеров 27 государств-членов и Европейского совета, Европейского парламента и Европейской комиссии от 25 марта 2017 года бюджет Союза должен обеспечивать безопасность и надежность Европы. Программы вывода из эксплуатации ядерных объектов уже внесли свой вклад в этом отношении и могут внести еще больший вклад. После закрытия ядерной установки основное положительное воздействие, которое должно быть достигнуто, заключается в постепенном снижении радиологического риска для работников, населения и окружающей среды в соответствующих государствах-членах, а также в Союзе в целом [4].

Применительно к сфере ядерной безопасности все более актуальными становятся те разделы экологического права ЕС, которые содержат нормы, обеспечивающие безопасность населения, а также направлены на охрану окружающей среды. Первоочередное значение имеет содержание директив, принимаемых Европейским Парламентом и Советом, как актов, затрагивающих экологические интересы, а также международные договоры, в которых участвует Евросоюз в целом или его участники [5]. В настоящее время в ЕС рассматривается вопрос о включении атомной энергетики в таксономию (экономика, не вредящая климату). Европейская комиссия должна утвердить документы по таксономической маркировке и разработать специальный акт. Включение атомной энергетики в таксономию обеспечит устойчивое и долговременное развитие атомной энергетике в Европейском Союзе.

Поскольку отношения в сфере ядерной безопасности, в том числе в сфере использования атомной энергии во многих случаях обременены иностранным элементом, актуальным остается вопрос, касающийся аспектов международно-правового сотрудничества. В юридической литературе справедливо указывается на наличие проблем в области международного сотрудничества, которые затрагивают сферу производства энергетических ресурсов и снабжения ими [6].

В контексте рассматриваемой темы, обнаруживается проблема, связанная с участием государств в региональном экономическом сотрудничестве в сфере энергетики, а именно: применение норм, содержащихся в международном договоре, опосредующем сотрудничество в определенной сфере и применение норм национальных законодательств. Здесь часто возникает необходимость в унификации норм национальных законодательств, что на практике вызывает определенные затруднения, а кроме того, сам процесс унификации может занять достаточно много времени. Кроме того, одной из проблем является наличие противоречий, касающихся правового регулирования отношений энерго-снабжения, в том числе противоречие положений международных договоров, заключенных участниками независимо от участия в региональных экономических сообществах нормам национального законодательства.

Национальным законодательствам известна практика закрепления норм, касающихся ядерной безопасности. Существуют различные подходы к вопросу о том, каким образом осуществляется структурирование таких норм, на уровне кодифицированного акта или специальных некодифицированных законов. Государства, участвующие в конвенциях по ядерной безопасности, основывают нормы национальных актов на положениях данных конвенций. Заслуживает внимания опыт национального нормотворчества стран, имеющих богатую практику использования объектов атомной энергетики, в частности, французский опыт национального нормотворчества. Следует также учесть возможность осуществления кодификации законодательства об энергетике, как например, это было сделано во Франции, где Энергетический кодекс представляет собой

достаточно сложный по структуре и содержанию кодифицированный акт, объединяющий нормы публично-правового и частноправового характера.

Алгоритм нормотворчества законодателя и ближайшие последствия его деятельности по созданию системы норм, направленных на обеспечение ядерной безопасности, охрану окружающей среды в большей степени прослеживается на опыте французского Закона №2006–686 от 13 июня 2006 г. О транспарентности и безопасности ядерных материалов. Этот закон стал одним из знаковых в истории формирования законодательства о транспарентности и ядерной безопасности не только во Франции, но и в европейских странах в целом.

Структура данного Закона определила его основную цель и задачи: обеспечение транспарентности отношений в сфере осуществления ядерной деятельности и ядерной безопасности. При этом ядерная безопасность означает создание условий, препятствующих возникновению аварий или аварийных ситуаций и причинению вреда жизни и здоровью населения и окружающей среде.

В статью 1 титула 1 «Общие положения» были помещены ключевые понятия, используемые в Законе, принципы на которых строится правовое обеспечение транспарентности и безопасности ядерных материалов, положения, касающиеся особенностей применения норм Закона и принятия декретов Государственного совета Франции. Часть 1 ст. 1 Закона установила, что ядерная безопасность понимается как безопасность, радиационная защита, предупреждение и борьба против актов недоброжелательства, равно как и акции общественной безопасности в случае аварии. С технической точки зрения, ядерная безопасность – это система технических мероприятий и организационных мер, относящихся к концепции, конструкции, функционированию, остановке и демонтажу установленных ядерных объектов, а также перевозке радиоактивных веществ, включая оценку аварий или определение их последствий.

С 6 января 2012 г. три основных закона, составлявшие основу правового регулирования в сфере ядерной деятельности и ядерной безопасности (Закон от 13.06.2006 г. №2006-686 «О транспарентности и безопасности ядерных материалов»; Закон от 28.06.2006 г. №2006-739, касающийся долговременного управ-

ления радиоактивными материалами и отходами; Закон от 30.10.1968 г. №68-943 «О гражданской ответственности в сфере ядерной энергетики») интегрированы в Кодекс об окружающей среде. Интегрирование норм законов в кодифицированный акт осуществлено в «интересах упрощения, чтобы граждане были знакомы со всеми положениями, касающимися ядерной сферы» [7].

На примере нормотворческого опыта французского законодателя мы видим особый подход к формированию системы законодательства, нормы которого регулируют отношения в сфере ядерной безопасности. Суть этого подхода в том, что законодатель признал приоритет законодательства об окружающей среде на уровне кодифицированного акта, регулирующего отношения, связанные с охраной окружающей среды. Представляется, что такой опыт французского законодателя заслуживает самого пристального внимания.

В ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» содержится понятие ядерной безопасности, а именно: ядерная безопасность – состояние защищенности граждан и окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения ядерной установки и (или) пункта хранения, обеспеченное достижением надлежащих условий их эксплуатации, а также надлежащим обращением с ядерными материалами, отработавшими ядерными материалами и (или) эксплуатационными радиоактивными отходами [8]. Из данного определения следует, что:

1. Ядерная безопасность позиционируется в качестве состояния защищенности.
2. Объекты состояния защищенности: граждане и окружающая среда.
3. Источник (вредного) вредоносного воздействия: ионизирующее излучение.

Понятие ядерной безопасности, содержащееся в Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» носит достаточно общий характер и в этом смысле отличается от подхода законодателей других стран, когда понятие ядерной безопасности несет в себе детальные элементы, образующие в сво-



ей совокупности одно общее. Этот последний подход характерен для французского законодателя.

Следует отметить, что в Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» не используется такое понятие, как «физическая ядерная безопасность», которое широко используется в документах МАГАТЭ, но используется понятие «физическая защита», как комплекс технических, организационных и иных мер, направленных на сохранность объектов использования атомной энергии и предотвращение несанкционированного доступа к ним [8]. В Техническом кодексе установившейся практики ТКП 505–2013 (02300/02010/03070) (с изменениями и дополнениями) используется такое понятие, как «физическая защита ядерного объекта». В частности, в п. 5 говорится об организационной структуре управления и взаимодействия в системе физической защиты ядерного объекта [9].

Важное значение, с точки зрения обеспечения ядерной безопасности, имеют нормы Закона Республики Беларусь «О радиационной безопасности». Закон устанавливает правовые основы функционирования системы обеспечения радиационной безопасности, обращения с источниками ионизирующего излучения и направлен на предотвращение и минимизацию вредного воздействия ионизирующего излучения на здоровье человека и окружающую среду. В соответствии с п. 19 ст. 1 данного Закона радиационная безопасность – состояние защищенности населения, персонала и окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения. В Законе Республики Беларусь «О радиационной безопасности» закреплены объекты и субъекты отношений в области обеспечения радиационной безопасности, основные принципы обеспечения радиационной безопасности, элементы системы обеспечения радиационной безопасности, основы государственного управления в области обеспечения радиационной безопасности, порядок нормирования в области обеспечения радиационной безопасности и другие важные положения [10]. Из содержания данной статьи следует, что радиационная безопасность по аналогии с ядерной безопасностью понимается как состояние защищенности населения, персонала и окру-

жающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения. Считается, что суть обеспечения радиационной безопасности в том, чтобы обеспечить контроль за радиоактивностью и удерживать ее уровень в пределах установленных параметров. Наиболее актуальной является задача обеспечения радиационной безопасности в условиях эксплуатации ядерных установок. Здесь существуют определенные риски, свойственные именно атомной энергетике, например, риск возникновения самоподдерживающейся цепной реакции.

С точки зрения обеспечения ядерной безопасности важную роль играет институт обращения с радиоактивными отходами, представляющими собой радиоактивные вещества, которые в последующем не используются.

От ядерной безопасности следует отличать такое понятие, как «промышленная безопасность». Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «О промышленной безопасности» промышленная безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от возникновения аварий и инцидентов, обеспеченное комплексом организационных и технических мероприятий, установленных настоящим Законом и иными актами законодательства [11]. Здесь можно отметить то общее, что свойственно атомной энергетике, в том числе атомной промышленности, и иным отраслям промышленности: наличие в обороте значительного количества опасных, высокотоксичных материалов и веществ. В атомной энергетике в отличие от других отраслей, в целях обеспечения ядерной безопасности реализуются специальные функции, например, охлаждение топлива, после остановки атомного реактора.

Достаточно важными следует считать исследования, касающиеся особенностей национального нормотворчества применительно к тематике ядерной безопасности. Здесь необходимо учитывать в целом особенности национального нормотворчества, особенности правовых систем и систем права, а также особенности, происходящие из иных областей, прежде всего, экономической и социальной. Важное значение имеют и особенности, относящиеся к национальным традициям и менталитету. Тем не менее, представляется правильным подход, при котором правовую основу отношений в сфере обеспечения ядерной

безопасности, отношений в сфере атомной энергетики составляет именно закон, а не технические нормы и правила.

Отдельного внимания заслуживает вопрос, касающийся перспектив развития института ядерной безопасности применительно к деятельности по использованию атомной энергии. Необходимо учитывать: тенденции, складывающиеся в развитии энергетической отрасли, состояние охраны окружающей среды, особенности секторального развития экономики и др. Ядерную безопасность нельзя рассматривать в качестве статичного явления. Напротив, институт ядерной безопасности находится в процессе постоянного развития и совершенствования. В этом контексте актуальными остаются инициативы по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, а также по разработке новых нормативных правовых актов.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Понятие ядерной безопасности содержится в международных актах и в национальных законодательствах, а положения, содержащиеся в национальных законодательствах, в целом, основываются на положениях международных актов. В большинстве стран, нормы о ядерной безопасности закреплены на уровне специальных законов.

2. С позиций отраслевой принадлежности ядерную безопасность следует идентифицировать в качестве сложного, межотраслевого явления, включающего в себя социальные, правовые, экономические, технические элементы.

3. Наиболее актуальное звучание ядерная безопасность приобретает применительно к деятельности по использованию атомной энергии, поскольку данная деятельность характеризуется выраженными качествами, отличающими ее от иных сфер деятельности, когда требуется обеспечение ядерной безопасности, а именно: длящаяся деятельность, деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих, зависимость от производственной кооперации, высокая степень автоматизации технологических операций, обращение радиоактивных отходов.

4. Важнейшим условием обеспечения ядерной безопасности на наднациональном уровне является международно-правовое сотрудничество в сфере осуществления ядерной деятельности, в том числе сфере использования атомной энергии.

5. Отношения в сфере ядерной безопасности обладают большой степенью универсальности и готовностью к унификации регламентов и правил, поскольку действие всех современных атомных реакторов основано именно на делении ядер.

6. Современные традиции национального нормотворчества применительно к сфере ядерной безопасности характеризуются наличием двух основных подходов: разработка и принятие специальных некодифицированных законов, регулирующих отношения в сфере ядерной безопасности, а также в сфере использования атомной энергии и подход, согласно которому основу правового регулирования составляют нормы об охране окружающей среды на уровне кодифицированного акта.

7. Ядерную безопасность следует отличать от промышленной безопасности, так как при кажущейся схожести этих понятий, каждое из них отличается своим содержанием и в целом обеспечивается различными источниками правового регулирования.

8. Понятие «ядерная безопасность» по отношению к отраслевым компонентам должно восприниматься как общее понятие, а с другой стороны, неизбежно содержит в себе индивидуализирующие ее отраслевые компоненты.

9. В праве институт ядерной безопасности с точки зрения его формирования и развития, с одной стороны, зависит от общих ядерных технологий, а с другой стороны, от отраслевых ядерных технологий, в частности, в атомной энергетике.

### ***Список литературы***

1. Богоненко В.А. Понятие ядерной аварии (инцидента): опыт международно-правового регулирования и национального нормотворчества /

В.А. Богоненко // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. – 2013. – №5. – С. 143–147.

2. Архивы Генеральной конференции GC47 | МАГАТЭ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://iaea.org> (дата обращения: 12.01.2022).

3. Directive 2009/71/Euratom Du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu> (дата обращения: 13.01.2022).

4. Council Regulation (Euratom) 2021/100 of 25 January 2021 establishing a dedicated financial programme for the decommissioning of nuclear facilities and the management of radioactive waste, and repealing Regulation (Euratom) No 1368/2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/100/oj> (дата обращения: 13.01.2022).

5. Дубовик О.Л. Роль директив в правовом регулировании охраны окружающей среды в Европейском Союзе / О.Л. Дубовик // Международное право и международные организации (International Law and International Organizations). – 2014. – №1. – С. 107–116. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.1.10506

6. Исаков И.И. Проблема международного электроэнергетического сотрудничества государств в рамках международных организаций / И.И. Исаков // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2010. – №1. – С. 79–88.

7. La codification des lois nucleaire [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://Recherche>, <http://asn.fr> (дата обращения: 12.01.2022).

8. Об использовании атомной энергии: Закон Республики Беларусь от 30.07.2008 №426-З в ред. от 26.11.2021 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bii.by> (дата обращения: 05.01.2022).

9. Технический кодекс установившейся практики ТКП505-2013 (02300/02010/03070). Порядок взаимодействия в системах физической защиты ядерных объектов (зарег. в Национальном реестре – №8/34060 от 11.04.2019 г., введено в действие Постановлением от 15 февраля 2019 г. №23/33/4).

10. О радиационной безопасности: Закон Республики Беларусь от 05.01.2016 / Закон от 05.01.2016 №354-З О промышленной безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://pravo.by/upload/docs/op/H11900198\\_1561496400.pdf](https://pravo.by/upload/docs/op/H11900198_1561496400.pdf) (дата обращения: 25.01.2022).

11. О промышленной безопасности: Закон Республики Беларусь от 18.06.2019 / Закон от 18.06.2019 №198-З О радиационной безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [bii.by](http://bii.by) (дата обращения: 13.01.2022).