

УДК 342+347.4+341.9+349.6

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ
В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

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

Рассматриваются конституционно-правовые основы института использования атомной энергии в Республике Беларусь. Осуществлена идентификация положений Конституции, составляющих основу правового регулирования отношений в сфере использования атомной энергии. Дана характеристика норм законодательных актов об использовании атомной энергии, об охране окружающей среды, а также об объектах, находящихся только в собственности государства. Особое внимание уделено положениям, обеспечивающим право на информацию в сфере использования атомной энергии и охраны окружающей среды. Определены основы идентификации и осуществления правового статуса энерго-снабжающей организации, действующей в сфере использования атомной энергии. Рассматривается иностранный правовой опыт, в том числе России, Украины и Франции. На основе представленного материала делаются выводы, касающиеся темы исследования.

Введение. Республика Беларусь относится к числу тех стран, в которых создаются или эксплуатируются ранее созданные объекты атомной энергетики. В связи с чем возникает потребность в правовом регулировании отношений в сфере использования атомной энергии. Прежде опыт нормотворчества белорусского законодателя ограничивался разработкой и принятием нормативных правовых актов, направленных в основном на регулирование отношений по использованию электрической и тепловой энергии. На уровне закона основу правового регулирования составили нормы § 6 «Энергоснабжение» главы 30 Гражданского кодекса «Купля-продажа». В пункте 1 статьи 510 Гражданского кодекса содержится понятие договора энергоснабжения, которое может быть идентифицировано как универсальное или общее для института энергоснабжения, поскольку не учитывает особенности производства, передачи и потребления иных, нежели электрическая и тепловая энергия, энергетических ресурсов. На момент принятия Гражданского кодекса (1998 г.) в Республике Беларусь еще отсутствовали политико-правовые основы создания объектов атомной энергетики. Выступая как субъект публичного права, государство обеспечивает разработку и принятие различных нормативных правовых актов, регулирует разнообразные имущественные отношения. Осуществляя свои функции, государство обеспечивает и поддерживает законность и правопорядок, основы социального и экономического строя. В этом качестве государство, в частности, создает условия для осуществления научной, образовательной деятельности, развития новых технологий, создания объектов интеллектуальной собственности, развития как уже существующих, так и создания новых отраслей экономики. Деятельность государства в этом направлении часто предшествует реализации наиболее значимых для страны социально-экономических проектов. В полной мере это касается атомной энергетики. Определяющим для развития атомной энергетики Республики Беларусь стало Постановление Совета Безопасности Республики Беларусь от 31 января 2008 г. № 1 «О развитии атомной энергетики в Республике Беларусь». В предыдущие годы были созданы условия, необходимые для включения Республики Беларусь в международную систему отношений, реализуемых в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии [1, с. 129].

Основная часть. Основу правового регулирования отношений в сфере использования атомной энергии в Республике Беларусь составляют положения, содержащиеся в Конституции Республики Беларусь.

1. В статье 13 Основного Закона Республики Беларусь содержится указание на объекты, которые находятся только в собственности государства, либо установлен особый порядок перехода их в частную собственность, а также закреплено исключительное право государства на осуществление отдельных видов деятельности. Данный принцип находит отражение и развитие в Законе Республики Беларусь от 15 июля 2010 года «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства». Настоящий Закон определяет объекты, находящиеся только в собственности государства, и виды деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства, и направлен, в том числе, на защиту общегосударственных интересов в целях обеспечения энергетической безопасности, а также охраны окружающей среды. К объектам, находящимся только в собственности государства, подпункт 1.7 пункта 1 статьи 7 Закона относит объекты использования атомной энергии (ядерные установки, ядерные материалы, отработавшие ядерные материалы, эксплуатационные радиоактивные отходы, пункты их хранения), за исключением объектов атомной электростанции и указанных объек-

тов, необходимых для ее функционирования, изделия с применением ядерных материалов (кроме изделий, использование которых разрешено негосударственным организациям, физическим лицам в соответствии с законодательством, и приборов, оборудования, экспериментальных и технологических установок, используемых в соответствии с предназначением для обеспечения выполнения научных исследований, разработки и отработки новых технологических процессов), суда с ядерной энергетической установкой. Реализация данной нормы обеспечивается и другими положениями Закона Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства», а именно: указанием на иные объекты, находящиеся только в собственности государства: земли, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находящиеся только в собственности государства (п.п. 1.2.1 пункта 1 ст. 7); объекты гражданской обороны (п.п. 1.29.2 пункта 1 ст. 7); автомобильные дороги общего пользования (п.п. 1.29.3 пункта 1 ст. 7); коммуникации железнодорожного транспорта общего пользования (п.п. 1.29.4 пункта 1 ст. 7); объекты инженерной инфраструктуры общего пользования (п.п. 1.29.8 пункта 1 ст. 7) и некоторые другие объекты.

Проектирование, строительство и эксплуатация объектов атомной энергетики требуют осуществления определенных видов деятельности, отдельные из которых включены в перечень видов деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства и реализуется исключительное право государства на осуществление отдельных видов деятельности. К таким видам деятельности пункт 1 статьи 10 Закона Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства» относит: ведение Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь; ведение государственных кадастров, регистров, реестров, классификаторов, входящих в состав республиканских государственных информационных ресурсов; лесоустройство; землеустройство; геодезическую и картографическую деятельность в части выполнения геодезических и картографических работ, результаты которых имеют общегосударственное, межотраслевое назначение; государственную регистрацию недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, техническую инвентаризацию недвижимого имущества; навигационную деятельность, обеспечивающую оборону и безопасность государства; добычу, переработку руд драгоценных и радиоактивных металлов, руд редкоземельных элементов, драгоценных камней. Пункт 2 статьи 10 устанавливает, что виды деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства, могут осуществляться от имени государства уполномоченными государственными органами и иными государственными организациями, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 3 статьи 10 Закона Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства». Данная норма закрепляет принцип публично-правового представительства в правоотношениях по использованию атомной энергии в Республике Беларусь и исключает возможность какого-либо участия в этих правоотношениях частного элемента. Поскольку сам процесс использования атомной энергии реализуется посредством эксплуатации атомной электростанции такая деятельность осуществляется **эксплуатирующей организацией**, под которой Закон Республики Беларусь от 30 июля 2008 года «Об использовании атомной энергии» подразумевает 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 и (или) пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами, отработавшими ядерными материалами и (или) эксплуатационными радиоактивными отходами. Применительно к сфере частного правового регулирования и гражданско-договорных форм, опосредующих передачу и потребление энергетических ресурсов эксплуатирующая организация может идентифицироваться в качестве **энергоснабжающей организации** (§ 6 главы 30 Гражданского кодекса Республики Беларусь), но только с той особенностью, что полномочие по определению республиканского органа государственного управления или иной **государственной организации**, в ведении которых находится атомная электростанция закреплено статьей 4 Закона Республики Беларусь от 30 июля 2008 года «Об использовании атомной энергии» за Президентом Республики Беларусь. Кроме того, из содержания подпункта 1.7 пункта 1 статьи 7 Закона «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства», следует вывод о том, что государственной организацией является не только организация, осуществляющая управление атомной электростанцией, но и сама атомная электростанция как энергоснабжающая организация. Правовой статус атомной электростанции как энергоснабжающей организации должен определяться на основе положений Конституции Республики Беларусь (ст. 13 Конституции), главы 4 и главы 5 Гражданского кодекса Республики Беларусь, норм Закона Республики Беларусь от 30 июля 2008 года «Об использовании атомной энергии» и иных законодательных актов.

2. Важнейшее значение с точки зрения необходимости идентификации деятельности по использованию атомной энергии в Республике Беларусь как деятельности, реализуемой исключительно в социально-экономической области, имеют положения статьи 18 Конституции, в которой говорится о том, что Республика Беларусь в своей внешней политике исходит из принципов равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ, мирного урегулирования споров, невмешательства во внутренние дела и других общепризнанных принципов и норм международного права. Республика Беларусь ставит целью сделать свою территорию безъядерной зоной, а государство – нейтральным. Положения данной статьи соответствуют нормам международных конвенций в области осуществления ядерной деятельности, которые признают **право всех государств на развитие и применение атомной энергии в мирных целях и их законную заинтересованность в получении возможной пользы в результате применения атомной энергии в мирных целях**. Наличие статуса безъядерной зоны, которым обладает Республика Беларусь в настоящее время, означает отказ от размещения ядерного оружия, средств его доставки к целям, проведения испытаний и производства ядерных боеприпасов.

Одним из принципов осуществления деятельности по использованию атомной энергии **статья 3 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» называет запрет на производство ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств**.

3. Статья 34 Конституции Республики Беларусь гарантирует гражданам право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, экономической, международной жизни, состоянии окружающей среды. Конституционное право на информацию образует основу института транспарентности и ядерной безопасности при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии. Транспарентность и ядерная безопасность являются необходимым условием осуществления деятельности по использованию атомной энергии. Такие понятия, как транспарентность и ядерная безопасность, должны рассматриваться в едином контексте, поскольку транспарентность – одно из важнейших и необходимых условий, обеспечивающих ядерную безопасность. С другой стороны, в tandemе этих двух понятий ядерная безопасность превагирует над транспарентностью в том смысле, что транспарентность может идентифицироваться в качестве служебного понятия по отношению к понятию ядерной безопасности. Можно считать, что исторически обеспечение ядерной безопасности предшествовало явлению транспарентности, так как реализации транспарентности во многом способствуют многие институты современного гражданского общества. Вместе с тем и транспарентность, 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 на состоянии международного сотрудничества в сфере атомной энергетики [2, с. 195].

Опыт иностранного нормотворчества в сфере обеспечения правового регулирования ядерной деятельности, в том числе деятельности по использованию атомной энергии, содержит примеры системного подхода, основанного на результатах научных исследований в области использования атомной энергии, к решению вопросов, связанных с эксплуатацией объектов атомной энергетики. Наибольший интерес вызывает нормотворчество французского законодателя, имеющего большой опыт разработки нормативных правовых актов, направленных на регулирование отношений в области использования атомной энергии и в целом обеспечения ядерной безопасности. Так, с 6 января 2012 года три специальных закона, долгое время обеспечивавших правовое регулирование в сфере транспарентности и ядерной безопасности (№ 2006-686, № 2006-739, № 68-943), были интегрированы в Кодекс об окружающей среде в интересах упрощения, чтобы граждане были знакомы со всеми положениями, касающимися ядерной области. Положения, касающиеся транспарентности информации, местных комитетов по информированию или роли Высшего комитета по транспарентности и информации о ядерной безопасности, содержатся в Титуле II Книги I Кодекса об окружающей среде «Информация и участие граждан»; положения, касающиеся режима ядерной установки по своей сущности или достаточности массы или активности радиоактивных веществ, которые она содержит, отражены в Законе от 13 июня 2006 года (№ 2006-686). Проектирование ядерных установок, их строительство, эксплуатация и демонтаж, а также то, что касается L'ASN (орган по обеспечению ядерной безопасности), регулируются нормами нового титула (Титул IX), закрепленного в Книге V Кодекса об окружающей среде [3].

Рассмотрение института информирования в атомном праве Республики Беларусь позволяет ознакомиться с теми подходами к решению вопросов, возникающих при осуществлении ядерной деятельности, в том числе деятельности по использованию атомной энергии, которые отличают белорусское законодательство от законодательства других стран. Одно из важнейших отличий состоит в том, что в статье 3 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» среди иных принципов осуществления деятельности по использованию атомной энергии отсутствует прямое указание на принцип транспарентности. *Применительно к атомному праву 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. Вместе с тем отдельные нормы, касающиеся транспарентности, содержатся в статьях 3, 5, 6, 8, 20, 28, 29 и 39 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии», а также в статьях 4, 5 и 12 Закона Республики Беларусь «О радиационной безопасности населения». Так, в статье 3 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» говорится о **предоставлении полной, достоверной и своевременной информации, связанной с деятельностью по использованию атомной энергии. Тем не менее порядок предоставления такой информации Законом «Об использовании атомной энергии» не установлен.** Специальный же закон о порядке предоставления информации, связанной с ядерной деятельностью или деятельностью по использованию атомной энергии, в Республике Беларусь отсутствует [4].

Одним из примеров конституционного закрепления положений, опосредованно направленных на обеспечение транспарентности и ядерной безопасности в сфере использования атомной энергии, может служить правовой опыт Украины. Не упоминая о транспарентности и ядерной безопасности, Конституция Украины говорит о том, что обеспечение экологической безопасности, поддержание экологического равновесия, преодоление последствий чернобыльской катастрофы, сохранение генофонда украинского народа является обязанностью государства [5, с. 12].

4. В соответствии со статьей 46 Конституции Республики Беларусь каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права. Государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды.

Основные положения, касающиеся охраны окружающей среды, содержатся в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды». Данный Закон устанавливает правовые основы охраны окружающей среды, природопользования, сохранения и восстановления биологического разнообразия, природных ресурсов и объектов и направлен на обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Статья 39 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» устанавливает требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики. Согласно части 3 статьи 39 данного Закона при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации ядерных установок должны: обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия этих установок; соблюдаться установленный порядок и технологические нормативы, требования специально уполномоченных республиканских органов государственного управления, осуществляющих государственный надзор в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности; приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения в соответствии с законодательством Республики Беларусь и общепринятыми принципами и нормами международного права; обеспечиваться подготовка и повышение квалификации работников ядерных установок.

Норма, содержащаяся в части 4 статьи 39 Закона, требует наличия положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных государственных экспертиз, предусмотренных законодательством Республики Беларусь и подтверждающих экологическую и радиационную безопасность ядерных установок при их размещении. В части 5 статьи 39 Закона содержится требование к содержанию проектов размещения и строительства ядерных установок, а именно: такие проекты должны содержать решения, обеспечивающие безопасный вывод их из эксплуатации и безопасное обращение с радиоактивными отходами. Требования к проекту на ядерную установку, а также пункт хранения содержатся в статье 16 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии». Разработка проекта на ядерную установку и (или) пункт хранения осуществляется в соответствии с требованиями законодательства о строительстве, архитектуре и градостроительстве, законодательства об охране и использовании земель, законодательства о недрах, законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, **законодательства об охране окружающей среды** и рациональном использовании природных ресурсов, в том числе технических нормативных правовых актов. В проекте на ядерную установку или пункт хранения в обязательном порядке должны быть обоснованы размеры необходимого к предоставлению земельного участка, необходимость установления ограничений (обременений) прав в использовании земельного участка под проектируемые ядерную установку, пункт хранения с учетом размещения функциональных капитальных строений (зданий, сооружений), других объектов производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры и установления санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения. Проект на ядерную установку, пункт хранения должен предусматривать мероприятия по безопасному выводу их из эксплуатации, мероприятия по безопасному обращению с ядерными материалами, отработавшими ядерными материалами, эксплуатационными радиоактивными отходами в качестве обязательного этапа любого цикла ядерной технологии. Требуется также проведение по проекту предусмотренных законодательством государственных и иных экспертиз, подтверждающих безопасность ядерной установки и пункта хранения.

Заслуживает пристального внимания нормотворческий опыт французского законодателя, решившего вопросы правового регулирования в сфере осуществления ядерной деятельности, в том числе деятельности по использованию атомной энергии посредством кодификации. Специальные нормы, направленные на обеспечение ядерной безопасности, недопущение вредоносного воздействия на население и окружающую среду, содержатся в Титуле IX «Ядерная безопасность и безопасность ядерных установок» Книги V Кодекса об окружающей среде [6].

Из содержания статьи 13 Конституции Республики Беларусь следует, что недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Толкование данной нормы приводит к заключению о том, что названные объекты, прежде всего недра, включают в себя полезные ископаемые, часть из которых может быть отнесена к энергетическим ресурсам или их источникам. При этом определяющее значение имеет юридическая презумпция наличия таких ресурсов, на которой могут основываться юридические конструкции, относящиеся, в том числе, к сфере атомного (ядерного) права, а также к деятельности по использованию атомной энергии. Близкий праву Республики Беларусь нормотворческий опыт Российской Федерации указывает на ограниченный характер конституционного закрепления норм, относящихся к сфере недропользования или энергетических ресурсов [7, с. 53].

Заключение. Конституция Республики Беларусь закрепляет основные положения, касающиеся собственности, права на благоприятную окружающую среду, права на информацию, а также декларирует готовность к использованию атомной энергии лишь в мирных целях. Названные положения получили дальнейшее развитие на уровне законодательных актов, содержащих нормы о собственности, об охране окружающей среды и использовании атомной энергии. Вместе с тем представляется целесообразным осуществить кодификацию норм, направленных на регулирование отношений в сфере использования атомной энергии и охраны окружающей среды.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богоненко, В.А. Правовое регулирование отношений в сфере атомной энергетики Республики Беларусь / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. D. Экономические и юридические науки. – 2009. – № 4. – С. 129–132.
2. Богоненко, В.А. Транспарентность и ядерная безопасность в атомном праве Республики Беларусь / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. D. Экономические и юридические науки. – 2010. – № 10. – С. 195–204.
3. La codification des lois nucleaire [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.asn.fr/index.php/S-informer/Actualites/2012>. – Дата доступа: 19.07.2012.
4. Богоненко, В.А. Транспарентность и ядерная безопасность в атомном праве Республики Беларусь / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. D. Экономические и юридические науки. – 2010. – № 10. – С. 195–204.
5. Балюк, Г.И. Ядерное право Украины: современное состояние и перспективы развития / Г.И. Балюк // Энергетическое право. – 2008. – № 2. – С. 9–14.
6. Богоненко, В.А. Защита окружающей среды при осуществлении ядерной деятельности (опыт кодификации на примере Франции) / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. D. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 6. – С. 151–157.
7. Селиверстов, С.С. К вопросу о понятии энергетического права / С.С. Селиверстов // Энергетическое право. – 2008. – № 1. – С. 52–59.

Поступила 25.03.2014

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF REGULATION OF RELATIONS IN THE USE OF NUCLEAR ENERGY IN BELARUS

V. BOGONENKO

Discusses the constitutional and legal basis of the Institute of nuclear energy use in the Republic of Belarus. Implemented out the identification norms of the Constitution of the Republic of Belarus, forming the basis of the regulatory relations in the field of nuclear energy. The characteristic norms of legislative acts of the Republic of Belarus on the use of atomic energy, environmental protection, as well as facilities that are wholly owned by the state. Particular attention is given to the provisions ensuring the right to information in the field of nuclear energy and the environment. Sets out a basis to identify and implement the legal status of the power supply organization serving the field of nuclear energy. Considered a foreign legal experience, including Russia, Ukraine and France. On the basis of the material presented conclusions regarding the research topic.