

УДК 347+347.4+341.9+621.039

DOI 10.52928/2070-1632-2022-62-12-103-107

ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

канд. юрид. наук, доц. В.А. БОГОНЕНКО

(Полоцкий государственный университет имени Евфросинии Полоцкой)

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0083-0787>

На примере законодательства Республики Беларусь рассматриваются основные начала (принципы) осуществления деятельности по использованию атомной энергии. Анализируются нормы внутригосударственного законодательства и положения международных актов в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии. Акцент делается на национальном законодательстве об использовании атомной энергии, об охране окружающей среды, о промышленной и радиационной безопасности. Дается правовая характеристика отдельных институтов атомного права. Рассматривается иностранный правовой опыт, относящийся к деятельности по использованию атомной энергии. Делаются ссылки на материалы МАГАТЭ. Затрагивается практика международно-правового регулирования отношений по использованию атомной энергии и в целом ядерной деятельности. При проведении исследования использовались формально-логический, частноправовой методы, а также сравнительно-правовой метод. Сделаны выводы, касающиеся темы исследования.

Ключевые слова: атомная энергетика, атомная энергия, законодательство, международные акты, охрана окружающей среды, промышленная безопасность, радиационная безопасность.

Введение. Применительно к деятельности по использованию атомной энергии или в целом ядерной деятельности, большое значение имеет закрепление в национальных законодательствах основных начал или принципов осуществления деятельности по использованию атомной энергии. Подобная практика известна странам, имеющим атомные электростанции или иные объекты, которые эксплуатируются в иных сферах деятельности, например, в медицине или при проведении научных исследований.

Объектом настоящего исследования являются принципы осуществления деятельности по использованию атомной энергии, предметом – закономерности формирования, развития и функционирования рассматриваемого института в атомном праве.

Цель исследования: разработать предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство Республики Беларусь об использовании атомной энергии и в целом энергетике. Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи: осуществить доктринальную классификацию принципов деятельности по использованию атомной энергии; предложить правовую характеристику рассматриваемых принципов; определить перспективы нормотворчества применительно к запросам правового регулирования деятельности по использованию атомной энергии.

Основная часть. Значение принципов осуществления деятельности по использованию атомной энергии заключается в том, что законодательство об использовании атомной энергии строится на основных положениях, которые обеспечивают безопасное использование атомной энергии. В Республике Беларусь приняты нормативные правовые акты, образующие систему законодательства, нормы которого в целом обеспечивают безопасность деятельности по использованию атомной энергии. Основу правового регулирования в данной области составляют следующие законы Республики Беларусь: Закон «Об использовании атомной энергии», Закон «О промышленной безопасности», Закон «О радиационной безопасности», Закон «Об охране окружающей среды». Отдельную группу составляют международные договоры, в которых участвует Республика Беларусь. В соответствии с нормами абз. 5 ст. 2 Закона «Об использовании атомной энергии», если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые содержатся в данном Законе, то применяются правила международного договора.

Принципы осуществления деятельности по использованию атомной энергии закреплены в ст. 3 Закона «Об использовании атомной энергии», а именно:

- приоритет защиты жизни и здоровья настоящего и будущих поколений граждан, охраны окружающей среды перед всеми иными аспектами деятельности по использованию атомной энергии;
- обеспечение превышения выгод для граждан и общества от использования атомной энергии над вредом, который может быть причинен деятельностью по использованию атомной энергии;
- обеспечение ядерной и радиационной безопасности;
- возмещение вреда, причиненного вредным воздействием ионизирующего излучения либо деятельностью по использованию атомной энергии;
- предоставление 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;
- запрет на производство ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств.

Изначально внутригосударственное законодательство, регулирующее отношения в области использования атомной энергии, промышленной и радиационной безопасности, а также нормы, обеспечивающие предотвращение загрязнения окружающей среды, основываются на положениях конвенций, посвященных использованию

атомной энергии и ядерной безопасности. Основу многих юридических конструкций правовых институтов, содержащихся в специальных законах, как кодифицированных, так и некодифицированных, составляют именно принципы, основные начала, положения, формирующие тот или иной правовой институт, в том числе и институты безопасного использования атомной энергии и, в целом, институт ядерной безопасности.

Содержание конкретных принципов, закрепленных в национальных законодательствах, соответствует наиболее важным установлениям, которые обладают большой социальной и экономической значимостью. Как правило, в большинстве стран, использующих атомную энергию, такие установления имеют общую направленность и отвечают высшим интересам общества, государства и человека. С другой стороны, на сферу использования атомной энергии и ядерной безопасности оказывают воздействия интересы государств, связанные с энергетической безопасностью. Так, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 2015 г. № 1084 была утверждена Концепция энергетической безопасности Республики Беларусь. В данном документе используются понятия и определения, отражающие его направленность на сферу экономических интересов государства. В частности, используются такие понятия, как «энергетическая безопасность», «состояние защищенности», «надежность энергоснабжения», «экономическая доступность энергоресурсов», «энергетическая самостоятельность» и др. Вместе с тем, Концепция уделяет внимание и собственно безопасности, связанной с эксплуатацией энергетических объектов. В главе 3 данного документа говорится об авариях техногенного характера на энергетических объектах. Кроме того, закреплены принципы, на которых основывается обеспечение энергетической безопасности. Среди них – максимальное использование собственных ресурсов, обеспечение экономически и экологически оправданного использования потенциала местных энергоресурсов. Кроме того, среди национальных интересов Республики Беларусь называется снижение экологической нагрузки ТЭК на окружающую среду за счет внедрения эффективных средств очистки отходящих газов от твердых частиц и диоксида серы, современных средств снижения выбросов оксидов азота и диоксида углерода при сгорании природного газа, мазута, древесины и других видов топлива, а также строительство сооружений для предупреждения нарушений гидрологического режима естественных экологических систем в результате добычи горючих полезных ископаемых.

Тема принципов осуществления деятельности по использованию атомной энергии в той или иной степени присутствует в исследованиях, посвященных атомной энергетике и ядерной безопасности [1–3], а также в документах МАГАТЭ¹, поскольку касается многих аспектов, в том числе охватывает область международного сотрудничества, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, охраны окружающей среды и др.

Приоритет защиты жизни и здоровья настоящего и будущих поколений граждан, охраны окружающей среды перед всеми иными аспектами деятельности по использованию атомной энергии. В ст. 3 Закона «Об использовании атомной энергии» данный принцип закреплен в качестве главенствующего принципа и сочетает в себе два направления: приоритет защиты жизни и здоровья граждан; приоритет охраны окружающей среды. В Республике Беларусь реализация данного принципа обеспечивается на основе норм, закрепленных как в самом Законе «Об использовании атомной энергии», так и в иных нормативных правовых актах, прежде всего, в Законе «О радиационной безопасности» и Законе «Об охране окружающей среды». Кроме того, используются нормы законодательства о здравоохранении. Аналогичный подход характерен для законодателей других стран. Так, во Франции наряду с собственно законодательством, регулирующим отношения в области энергоснабжения, а также использования атомной энергии, основу которого составляет Энергетический кодекс, применяются нормы Кодекса об общественном здоровье и Кодекса об окружающей среде. Например, отдельные статьи Закона № 2006-686 от 13.06.2006 г. «О транспарентности и безопасности ядерных материалов» содержали ссылки на нормы Кодекса об общественном здоровье и Кодекса об окружающей среде. Так, в соответствии со ст. 2 Закона № 2006-686 «О транспарентности и безопасности ядерных материалов» (впоследствии утратил силу, а его нормы были имплементированы в Кодекс об окружающей среде) выполнение мероприятий, предполагающих риск людей подвергнуться ионизирующему излучению, должно удовлетворять положениям, содержащимся в ст. L. 1333-1 (действия, составляющие риск ионизирующего излучения в отношении людей и окружающей среды) и в ст. L. 110-1 Кодекса об окружающей среде (принципы, обеспечивающие защиту окружающего пространства, природных ресурсов, среды обитания, животных) [5].

В ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» закреплены важнейшие принципы охраны окружающей среды. Хозяйственная и иная деятельность юридических лиц и граждан, оказывающая воздействие на окружающую среду должна осуществляться на основе нижеперечисленных принципов: соблюдения права граждан на благоприятную окружающую среду и возмещение вреда, причиненного нарушением этого права; обеспечения благоприятных условий для жизни и здоровья граждан; предупредительного характера мер по охране окружающей среды и предотвращению вреда окружающей среде; государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования; независимости контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов; обязательности участия в деятельности по охране окружающей среды государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан; презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; снижения вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду на основе использования наилучших доступных технических методов и технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, с учетом экономических и социальных факторов; гласности в работе государственных органов,

¹ URL: <https://www.iaea.org/publications/8565/the-international-legal-framework-for-nuclear-security>.

общественных объединений по вопросам охраны окружающей среды и обеспечения граждан полной, достоверной и своевременной экологической информацией и др.

В контексте рассматриваемой темы важное значение имеет закрепление принципов обеспечения радиационной безопасности, которые носят характер отраслевых принципов, поскольку предназначены для реализации в сфере обеспечения безопасного использования источника ионизирующего излучения. В ст. 4 Закона Республики Беларусь «О радиационной безопасности» закреплены следующие принципы обеспечения радиационной безопасности:

– принцип нормирования – непревышение в ситуации планируемого облучения (за исключением медицинского облучения) пределов доз профессионального облучения и облучения населения от всех источников ионизирующего излучения;

– принцип обоснования – запрещение всех видов деятельности по обращению с источниками ионизирующего излучения, при которых полученная для человека и общества польза не превышает риска возможного вреда, причиненного облучением, превышающим естественный радиационный фон;

– принцип оптимизации – поддержание на достижимо низком уровне с учетом экономических и социальных факторов доз профессионального облучения и облучения населения, а также числа облучаемых лиц при обращении с любым источником ионизирующего излучения.

Обеспечение превышения выгод для граждан и общества от использования атомной энергии над вредом, который может быть причинен деятельностью по использованию атомной энергии. Данный принцип указывает на приоритет социально-экономических интересов граждан и общества в системе координат, представляющих атомную энергетику. На реализацию данного принципа в первую очередь направлены нормы главы 2 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии», в которой содержатся нормы, устанавливающие порядок государственного управления в области использования атомной энергии, государственного регулирования деятельности по обеспечению безопасности в области использования атомной энергии. В ст. 10 Национального доклада Республики Беларусь «О выполнении Конвенции о ядерной безопасности», говорится о том, 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 [6]. С точки зрения экономических выгод и пользы для граждан и общества Атомные станции характеризуются высокими первоначальными капитальными затратами (требуемый объем инвестиций составляет от 5 до 10 миллиардов долларов США на энергоблок), однако АЭС обеспечивают стабильное производство недорогой электроэнергии на протяжении многих десятилетий [7].

Обеспечение ядерной и радиационной безопасности. 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.

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 соответствуют достигнутому уровню развития ядерной промышленности и объектов атомной энергетики.

Возмещение вреда, причиненного вредным воздействием ионизирующего излучения либо деятельностью по использованию атомной энергии. Данный принцип анонсирует институт возмещения вреда посредством применения гражданско-правовых норм о гражданско-правовой ответственности. Это юридическое выражение ответственности, позиционируемой по отношению к форме как содержание. Основными формами гражданско-правовой ответственности являются возмещение убытков и уплата неустойки. Презюмируется полное возмещение убытков, т.е. возмещению подлежат и реальный ущерб, и упущенная выгода, если только законодательством или соответствующим законодательству договором не предусмотрено иное (п. 1 ст. 14 ГК).

В Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» содержатся такие понятия, как «ионизирующее излучение», «радиационная авария», «несанкционированное проникновение», «несанкционированный доступ», «несанкционированное вмешательство», «незаконное вмешательство». Вместе с тем, в ст. 1 Закона, где раскрывается содержание используемых в этом нормативном правовом акте понятий, данные понятия

не раскрываются. В Законе Республики Беларусь «О промышленной безопасности» закреплены понятия, которые отсутствуют в Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии», но присутствуют в законодательстве о ядерной деятельности зарубежных стран. Одним из таких ключевых понятий является понятие «инцидент». Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» инцидент – отказ в работе или повреждение потенциально опасных объектов, эксплуатируемых на опасном производственном объекте, технических устройств, эксплуатируемых на потенциально опасном объекте, разрушение технических устройств, эксплуатируемых на потенциально опасном объекте, отклонение от параметров, обеспечивающих безопасность ведения технологического процесса, не приводящие к аварии. Авария – разрушение опасных производственных объектов и (или) потенциально опасных объектов, в том числе эксплуатируемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ. Поскольку в Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» отсутствует понятие «инцидент», то следует в соответствии с правилами ч. 2 ст. 4 Закона Республики Беларусь «О промышленной безопасности» использовать понятие «инцидент» применительно к правоотношениям, реализуемым в сфере осуществления ядерной деятельности.

Свой понятийный аппарат выработан МАГАТЭ, другими международными организациями, а также закреплен в конвенциях, относящихся к ядерной деятельности. В Конвенции о ядерной безопасности от 17 июня 1994 г. используются такие понятия, как «ядерная авария», «аварийная ситуация», «ионизирующее излучение», «радиационная опасность», хотя ст. 2 («Определения») не содержит и не раскрывает их. Конвенция о дополнительном возмещении за ядерный ущерб от 12 сентября 1997 г. называет понятия «ионизирующее излучение» и «ядерный инцидент». При этом в ст. 1 («Определения») раскрывается понятие «ядерный инцидент». Ядерный инцидент означает любое происшествие или серию происшествий одного и того же происхождения, которые причиняют ядерный ущерб или, но только в отношении превентивных мер, создают серьезную и непосредственную угрозу причинения такого ущерба (п. I, ст. 1).

Предоставление 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. 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 ст. 3 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» закреплены общие принципы осуществления деятельности по использованию атомной энергии. Среди содержащихся в ст. 3 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» 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 ст. 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 ст. 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. Ст. 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 ч. 5 ст. 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 ч. 2 ст. 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 ст. 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 ст. 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 ядерных установок 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.

Заключение. Из вышеизложенного следует, что содержание принципов осуществления деятельности по использованию атомной энергии раскрывается в Законе «Об использовании атомной энергии», а также в иных нормативных правовых актах на уровне неcodифицированных законов. Консолидирующим началом принципов является стремление государства обеспечить безопасную эксплуатацию объектов, относящихся к атомной энергетике. С точки зрения перспектив кодификации, нормы права, направленные на регулирование отношений в сфере осуществления ядерной деятельности, а также использования атомной энергии могут быть систематизированы на уровне кодифицированного акта, в частности, Кодекса об энергетике.

ЛИТЕРАТУРА

1. Стив, Т. Экономика ядерной энергетики / Т. Стив // Ядерная энергия. – 2005. – № 5. – 47 с.
2. Initiating Nuclear Power Programmes: Responsibilities and Capabilities of Owners and Operators. IAEA Nuclear Energy Series. - No. NG-T-3.1 (Rev. 1).
3. Пантелей, Д.С. Особенности международного сотрудничества в области атомной энергетики на современном этапе / Д.С. Пантелей // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2017. – Т. 8, № 3. – С. 368–374.
4. Богоненко, В.А. Орган по обеспечению ядерной безопасности в атомном праве Франции / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Экономические и юридические науки. – 2012. – № 14. – С. 145–150.
5. Национальный доклад Республики Беларусь О выполнении Конвенции о ядерной безопасности. – Минск, 2019. – С. 39.
6. Обзор технологий атомной энергетики. – Издание UNECE. – Информационная служба Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, 2020. – С. 13.

Поступила 02.09.2022

PRINCIPLES FOR CARRYING OUT ACTIVITIES ON THE USE OF NUCLEAR ENERGY

V. BOGONENKO

(*Euphrosyne Polotskaya State University of Polotsk*)

On the example of the legislation of the Republic of Belarus, the main principles (principles) of the implementation of activities on the use of atomic energy are considered. The norms of domestic legislation and the provisions of international acts in the field of carrying out activities on the use of atomic energy are analyzed. Emphasis is placed on national legislation on the use of atomic energy, on environmental protection, and on industrial and radiation safety. The legal characteristics of individual institutions of nuclear law are given. The foreign legal experience related to the activity on the use of atomic energy is considered. References are made to IAEA materials. The practice of international legal regulation of relations on the use of atomic energy and nuclear activity in general is touched upon. During the study, formal-logical, private law methods, as well as a comparative legal method were used. Conclusions are drawn regarding the topic of the study.

Keywords: *nuclear energy, nuclear energy, legislation, international acts, environmental protection, industrial safety, radiation safety.*