

УДК 341.9:621.039(476)

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СФЕРЕ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ****А.Г. ЛИТВИНА***(Полоцкий государственный университет)*

Рассматривается вопрос подготовки и разработки нормативных актов в области использования атомной энергии в Республике Беларусь, в частности большое внимание уделяется техническим нормативным правовым актам. Показано, что на данном этапе уже имеется определенная нормативная база. Однако, как показал её анализ, требуется совершенствование законодательного регулирования деятельности в сфере использования атомной энергии, в связи с чем необходимо выявить недостатки определенных норм права, определить положительные характеристики рассматриваемых норм, а также предложить определенные пути решения совершенствования анализируемого законодательства. Предложены некоторые направления решения обозначенной проблемы.

Введение. Республика Беларусь в 2016 году вступает в ряд государств, использующих «мирный атом». На Островецкой площадке начнет свою работу первый энергетический блок строящейся атомной электростанции (далее – АЭС) с водо-водяными реакторами типа ВВЭР (PWR), реакторами 3-го поколения российского производства «АЭС-2006». Таким образом будет осуществляться деятельность нашего государства в сфере использования атомной энергии, что обусловило проведение анализа правовых основ и механизмов такой деятельности; кроме того, необходимо выяснить, какие вопросы требуют дальнейшей доработки.

Основная часть. Согласно части 2 статьи 18 Конституции Республика Беларусь ставит перед собой цель сделать территорию безъядерной зоной, а государство – нейтральным [1]. Необходимо внести ясность, не будет ли осуществление деятельности по использованию атомной энергии нарушать положения Основного закона. Для ответа на поставленный вопрос следует уяснить, что понимается под безъядерной зоной, каким нормативным актом регулируется такое положение государства или определенной территории. Безъядерная зона согласно принятому в международно-правовой практике определению – это территория, свободная от испытаний, производства, размещения, хранения и транзита ядерного оружия, а также в пределах и против которой исключается применение ядерного оружия. Отсюда следует, что неядерные государства-участники зоны обязуются не производить, не приобретать и не допускать размещения ядерного оружия на своих территориях, а ядерные государства берут на себя обязательства не нарушать безъядерный статус стран, входящих в состав зоны, отказываются от применения и угрозы применения против них ядерного оружия [2]. Говоря о правовой основе данного вопроса, следует назвать такой международный документ, как Договор о нераспространении ядерного оружия, одобренный резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 года, подписанный и Республикой Беларусь [3].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что норма Конституции о безъядерной зоне не нарушается, так как речь идет о различных запретах в отношении использования ядерного оружия (ядерное оружие (или атомное оружие) – совокупность ядерных боеприпасов, средств их доставки к цели и средств управления; относится к оружию массового поражения наряду с биологическим и химическим оружием. Ядерный боеприпас – оружие взрывного действия, основанное на использовании ядерной энергии, высвобождающейся при цепной ядерной реакции деления тяжёлых ядер и/или термоядерной реакции синтеза лёгких ядер [4]), касаемо использования атомной энергии в «мирных» целях, запрет на использование отсутствует.

Следует отметить, что Республика Беларусь активно сотрудничает с Международным агентством по атомной энергетике. Этим органом разработаны основные международные документы, касающиеся использования атомной энергии, безопасности эксплуатации ядерных установок, безопасности обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами и другие. Говоря о международных документах, следует отметить, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства Республики Беларусь [1].

Нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории республики законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется принятие (издание) внутригосударственного нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора [5]. В Республике Беларусь существует отдельный Закон, который устанавливает порядок заключения, вступления в силу, регистрации, хранения, исполнения, приостановления действия и прекращения международных договоров Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь» [6].

Говоря о нормах права, содержащихся в международных договорах МАГАТЭ, следует отметить, что Республика Беларусь обеспечивает их применение путем ратификации. Ратификация международных договоров осуществляется Национальным собранием Республики Беларусь в форме закона (ст. 20) [6].

Основные международные соглашения, заключенные под эгидой МАГАТЭ:

- Соглашение о применении гарантий между Республикой Беларусь и МАГАТЭ;
- Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии;
- Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации;
- Конвенция о физической защите ядерного материала;
- Конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб;
- Конвенция о ядерной безопасности;
- Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами.

В настоящее время у МАГАТЭ к Беларуси есть 16 рекомендаций и 22 специальных предложения по усовершенствованию программы по использованию атомной энергии: 1) усовершенствование законодательства, связанного с радиоактивными отходами и обращением с ними и облученным топливом; 2) разработка законодательства, связанного с риском ядерного ущерба; 3) усиление регулирующего органа и в кадровом, и в законодательном плане и другие.

Как отмечает заместитель генерального директора МАГАТЭ, миссия МАГАТЭ носит исключительно рекомендательный характер, применяет механизм Soft Coordination – непрямой, мягкой координации. Однако, как правило, все страны серьезно относятся к рекомендациям МАГАТЭ и стараются их выполнять, не являясь исключением и Республика Беларусь [7].

Необходимость развития атомной энергетики в Республике Беларусь с целью повышения ее энергетической безопасности и диверсификации видов топлива обосновывается «Концепцией энергетической безопасности и повышения энергетической независимости Республики Беларусь», утвержденной Указом Президента Республики Беларусь № 399 от 25 августа 2005 года [8] и «Концепцией энергетической безопасности Республики Беларусь», утвержденной Указом Президента Республики Беларусь № 433 от 17 сентября 2007 года [9].

На основании Указа Президента Республики Беларусь от 12 ноября 2007 года № 565 «О некоторых мерах по строительству атомной электростанции» был создан регулирующий и надзорный орган – Департамент по ядерной и радиационной безопасности в Министерстве по чрезвычайным ситуациям, была определена организация, выполняющая научное сопровождение работ по строительству АЭС – ГНУ «Объединенный институт энергетических и ядерных исследований – Сосны» НАН Беларуси [10]. Более того, Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 августа 2009 года № 1116 была утверждена Государственная программа «Научное сопровождение развития атомной энергетики в Республике Беларусь на 2009 – 2010 годы и на период до 2020 года», которая своей целью ставит разработку и внедрение научно-технических предложений об оптимизации технологических процессов, повышающих ядерную, радиационную и экологическую безопасность, физическую защиту, а также эффективность объектов атомной энергетики. В рамках выполнения Государственной программы предполагается решение следующих задач:

- разработка национальной технической нормативной правовой базы в области безопасного использования атомной энергии;
- повышение противоаварийной устойчивости и безопасности объектов использования атомной энергии, радиоактивных источников, пунктов хранения радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива;
- разработка эффективных ресурсосберегающих технологий обращения с твердыми и жидкими радиоактивными отходами;
- разработка концепции ранней и долгосрочной диагностики изменения состояния природных сред (воздух, водные объекты, почва) при функционировании АЭС;
- обеспечение международного сотрудничества с МАГАТЭ и ведущими зарубежными ядерными центрами по развитию атомной энергетики;
- разработка и создание системы научно-технической поддержки и подготовки специалистов по вопросам ядерной и радиационной безопасности;
- проведение информационно-просветительской и образовательной работы, направленной на формирование позитивного отношения к атомной энергетике;
- выполнение экспериментального и расчетно-теоретического обоснования путей создания перспективных энергетических реакторов;
- модернизация материально-технической базы Объединенного института энергетических и ядерных исследований – Сосны путем закупки оборудования, приборов и комплектующих изделий [11].

Указ Президента Республики Беларусь № 378 от 10 июля 2008 года «О создании Департамента по ядерной энергетике Министерства энергетики Республики Беларусь» определил основные функции Департамента – формирование и реализация государственной политики в области развития ядерной энергетики [12].

Министерство энергетики Республики Беларусь, РУП «Белнипиэнергопром», ГУ «Дирекция строительства атомной электростанции» предоставили краткую информацию об оценке воздействия на окружающую среду при строительстве и эксплуатации АЭС в Республике Беларусь [13]. В соответствии с этой информацией при нормальной работе АЭС является источником трех основных видов воздействий на окружающую среду: радиационного, химического и тепловлажностного. Влияние электромагнитного излучения, шума, выбросов в атмосферу примесей от вспомогательных зданий и сооружений незначительны и не выходят за границы промплощадки АЭС.

Прогноз состояния окружающей среды и условий жизни населения позволяют оценить белорусскую АЭС как экологически безопасную, отвечающую требованиям действующего законодательства Республики Беларусь. Заметим, что на данном этапе законодательство Республики Беларусь в области использования атомной энергии разработано не в полной мере. Поэтому, на наш взгляд, в случае оценки безопасности и надежности АЭС требуется постоянная «переоценка» на основе анализа выполнения своих функций ГНУ «Объединенный институт энергетических и ядерных исследований – Сосны» НАН Беларуси, Департамента по ядерной энергетике Министерства энергетики Республики Беларусь, РУП «Белнипиэнергопром», ГУ «Дирекция строительства атомной электростанции» и других и внесения ими своих корректив.

Нельзя не затронуть вопрос эксплуатации АЭС, в частности образование в процессе ее эксплуатации радиоактивных отходов. В процессе эксплуатации энергоблока образуются твердые радиоактивные отходы и жидкие радиоактивные отходы. Жидкие радиоактивные отходы переводятся в твердые, а образующийся конденсат возвращается в технологические контуры. Все твердые радиоактивные отходы направляются в проектные хранилища на территории АЭС. Общее ежегодное количество кондиционированных отходов низкой и средней активности белорусской АЭС не превысит 60 м^3 ; ежегодное количество высокоактивных твердых радиоактивных отходов – 1 м^3 . Хранилища радиоактивных отходов будут проектироваться по другим заданиям и в данном отчете об оценке воздействия на окружающую среду при строительстве и эксплуатации АЭС в Республике Беларусь не рассматриваются.

Однако следует отметить, что на данный момент в Республике Беларусь отсутствует какой-либо утвержденный и реализуемый проект по строительству хранилища радиоактивных отходов, тем более не решен вопрос по захоронению радиоактивных отходов. Это в свою очередь свидетельствует о наличии необходимости в разработке такого проекта и создания соответствующей правовой базы.

Следует обратить внимание, что в Республике Беларусь действует Закон «Об использовании атомной энергии» от 30 июля 2008 года № 426-З [14]. Однако, основываясь на анализе положений данного Закона, видится, что некоторые его нормы требуют значительной детализации и конкретизации. Например, нормы дефиниции, приведенные в статье 1 Закона, на наш взгляд, необходимо привести в соответствие с Международными договорами, Конвенциями в сфере атомной энергетики, что позволит избежать двусмысленности и неполноты в их понимании. Также следует дополнить Закон некоторыми базовыми положениями, касающимися обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами, так как в Законе на данный момент нормы права по этому вопросу носят весьма обобщенный характер, это позволит достичь наибольшей прозрачности и простоты содержания. Нормы, касающиеся международного сотрудничества также необходимо дополнить в связи с тем, что для Республики Беларусь международное сотрудничество в области использования атомной энергии является приоритетным, так как она является «новичком» в данной сфере.

Необходимо заметить, что с первого января 2011 года деятельность в области использования атомной энергии и источников ионизирующего излучения подлежит лицензированию как отдельный вид деятельности. Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии и источников ионизирующего излучения регулируется главой 13 Положения «О лицензировании отдельных видов деятельности», утвержденного Указом № 450 от 1 сентября 2010 года [15]. Выдача специальных разрешений (лицензий) производится Министерством по чрезвычайным ситуациям. Лицензия выдается сроком на 5 лет и действует на всей территории Республики Беларусь. Срок действия лицензии по его окончании может быть продлен по заявлению лицензиата неоднократно.

В соответствии с данным нормативным правовым актом *работы и услуги, составляющие лицензируемый вид деятельности:*

1. Деятельность в области использования атомной энергии:

1.1. проектирование, изготовление, размещение, сооружение, монтаж, наладка, эксплуатация, диагностика, ремонт, обслуживание, вывод из эксплуатации (либо выборка из указанного перечня работ) ядерных установок;

1.2. проектирование, размещение, сооружение, эксплуатация, вывод из эксплуатации (либо выборка из указанного перечня работ) пунктов хранения ядерных материалов;

1.3. обращение с ядерными материалами, ядерным топливом, отработавшими ядерными материалами, отработавшим ядерным топливом, эксплуатационными радиоактивными отходами (либо выборка из указанного перечня объектов).

2. Деятельность в области использования источников ионизирующего излучения:

2.1. проектирование, изготовление, монтаж, наладка, диагностирование, ремонт, обслуживание (либо выборка из указанного перечня работ) радиационных устройств и установок;

2.2. проектирование радиационных объектов;

2.3. эксплуатация, хранение (либо выборка из указанного перечня работ) радиационных устройств, содержащих радионуклидные источники с активностью источника более $3,7 \cdot 10^{10}$ Бк, закрытых радионуклидных источников с активностью источника более $3,7 \cdot 10^{10}$ Бк (либо выборка из указанного перечня объектов);

2.4. эксплуатация радиационных устройств с ускоряющим напряжением свыше 100 кВ, ускорителей заряженных частиц (либо выборка из указанного перечня объектов);

2.5. производство радиоактивных веществ и (или) изделий на их основе, включая их хранение;

2.6. применение открытых радионуклидных источников излучения, включая их хранение, работа с которыми относится к I и II классам.

3. Деятельность по обращению с радиоактивными отходами:

3.1. обезвреживание, переработка, хранение, захоронение (либо выборка из указанного перечня работ) радиоактивных отходов;

3.2. проектирование, размещение, сооружение, вывод из эксплуатации (либо выборка из указанного перечня работ) пунктов хранения радиоактивных отходов.

4. Деятельность по проектированию и изготовлению технологического оборудования и средств радиационной защиты:

4.1. проектирование, изготовление (либо выборка из указанного перечня работ) технологического оборудования для объектов использования атомной энергии;

4.2. проектирование, изготовление (либо выборка из указанного перечня работ) средств радиационной защиты для радиационных объектов.

5. Деятельность по проведению экспертизы безопасности в области использования атомной энергии и источников ионизирующего излучения:

5.1. проведение экспертизы безопасности в области использования атомной энергии;

5.2. проведение экспертизы безопасности в области использования источников ионизирующего излучения.

Деление лицензируемых видов деятельности на указанные 5 «блоков» является обоснованным, так как, несмотря на общность этих групп, каждая обладает своими особенностями, которые предполагают предъявление особых лицензионных требований и условий к соискателю лицензии и лицензиатам [15].

Таким образом, нормы, касающиеся лицензирования деятельности в сфере использования атомной энергии, обладают высокой степенью логичности, четкости и простоты в понимании.

В связи с тем, что на законодательном уровне дана четкая детализация всех видов деятельности в области использования атомной энергии и источников ионизирующего излучения, можно прийти к выводу о необходимости разработки нормативной базы в различной форме для каждого вида деятельности, в частности нормативных правовых актов технического характера.

Закключение. После принятия Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» был разработан «План работы республиканских органов государственного управления по реализации Закона Республики Беларусь “Об использовании атомной энергии”», предусматривающий внесение изменений в действующие и разработку новых законодательных и нормативных правовых актов для приведения их в соответствие с принятым законом (утвержден Первым заместителем Премьер-министра Республики Беларусь В.И. Семашко 22.09.2008) [16, с. 9]. Окончание данной работы и ее результаты возможны будут лишь при планомерной последовательной реализации практической части – строительства атомной электростанции и необходимой для ее обслуживания и функционирования инфраструктуры.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о недостаточной регламентации деятельности в сфере использования атомной энергии. Для решения этой проблемы необходимо:

1) продолжить разработку Технических кодексов установившейся практики и других технических нормативных правовых актов по узкой группе вопросов на основе требований Международных документов и рекомендаций МАГАТЭ (требования к строительству АЭС, санитарные требования, требования в области обеспечения охраны окружающей среды и т.д.);

2) продолжать процесс имплементации международного законодательства в этой области путем подписания международных актов, а также анализа и разумного заимствования зарубежного опыта;

3) совершенствовать действующие нормативные правовые акты, устранить пробелы в законодательстве в отношении хранения и захоронения радиоактивных отходов, а также вывода из эксплуатации АЭС.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2006. – 48 с.
2. Безъядерная зона [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://zw-observer.narod.ru/zwo/1988_5/nonatom_zone.html. – Дата доступа: 11.10.2012.

- Поступила 29.03.2013

A. LITVINA

152