**анализ Закона Республики Беларусь от 30.07.2008 № 426-З \* "Об использовании атомной энергии"**

Как известно, в целях обеспечения энергетической безопасности страны и диверсификации источников энергии постановлением Совета безопасности Республики Беларусь от 31.01.2008 № 1 "О развитии атомной энергетики в Республике Беларусь" было определено построить в нашей стране атомную электростанцию. Поскольку государством принято решение о создании новой потенциально опасной сферы экономики, появилась необходимость в законодательной основе, обеспечивающей правовое регулирование складывающихся в настоящее время отношений, условно именуемых "использование атомной энергии". Такой основой стал Закон Республики Беларусь от 30.07.2008 № 426-З "Об использовании атомной энергии" (далее - Закон).

Использование атомной энергии как предмет правового регулирования

С открытием радиоактивности человечество получило доступ к новому источнику энергии - атомной \*\*. Под ней Закон понимает энергию, высвобождающуюся в ядерных реакциях и при радиоактивном распаде, а также энергию генерируемых ионизирующих излучений. Атомная энергия в силу своего огромного потенциала обладает двумя противоречивыми свойствами. С одной стороны, это источник практически неиссякаемой энергии, а с другой - источник большого риска. Именно наличие риска недопустимого радиационного воздействия на персонал, население и окружающую среду требует создания системы специального правового регулирования.

Деятельность по использованию атомной энергии обладает рядом особенностей. Первой из них является повышенная опасность по сравнению с другими видами деятельности. Во­вторых, ядерные материалы и другие расщепляющиеся вещества первоначально применялись в военных целях. В настоящее время также существует опасность "переключения" ядерных технологий и материалов на военные нужды (создание ядерных взрывных устройств). Таким образом, стоит задача соблюдения режима нераспространения ядерного оружия. Также в области использования атомной энергии используются инновационные и передовые технологии, постоянно производятся улучшения средств и систем защиты. И, наконец, следует учитывать международное измерение при использовании атомной энергии, связанное с трансграничным характером ядерной угрозы.

В настоящее время "атомное право" нельзя назвать обособленной отраслью законодательства. В основном оно находится в рамках административного права, поскольку устанавливает обязательные предписания, ограничения и запреты лицам, участвующим в данной деятельности. Однако многие отношения по использованию атомной энергии регулируются также нормами гражданского и экологического права.

В сфере использования атомной энергии возникают различные общественные отношения: имущественные, управленческие, трудовые, земельные и т.д. При этом имущественные отношения в сфере использования атомной энергии не отличаются по своему характеру и содержанию от имущественных отношений, урегулированных гражданским правом. Среди прочего управленческие отношения имеют ряд особенностей по сравнению с теми, которые обычно регулируются административным правом. Прежде всего, это разграничение функций управления и регулирования при использовании атомной энергии. В некоторых сферах использования атомной энергии производится часто не свойственное другим управленческим отношениям разграничение зон ответственности - в области физической защиты, аварийного планирования и реагирования.

В наиболее общем виде ядерное право определено в Справочнике МАГАТЭ по ядерному праву как совокупность специальных юридических норм, предназначенных для регулирования поведения юридических или физических лиц, участвующих в деятельности, связанной с расщепляющими материалами, ионизирующими излучениями и облучением естественными источниками излучения. Данное определение включает в предмет ядерного права также отношения по радиационной защите населения.

Поскольку ряд норм Закона регулирует множество объектов, связанных с использованием атомной энергии, для унификации такого регулирования введен собирательный термин "объекты использования атомной энергии", к которому относятся:

* + - ядерная установка;
  + - пункт хранения;
  + - ядерные материалы;
  + - отработавшие ядерные материалы и эксплуатационные радиоактивные отходы.

В тех случаях, когда один из составляющих объектов использования атомной энергии (например, атомная электростанция как разновидность ядерной установки) требует специального правового регулирования, об этом делается специальное указание в соответствующей норме Закона.

Законом установлено, что он регулирует отношения, связанные с размещением, проектированием, сооружением, вводом в эксплуатацию, эксплуатацией, ограничением эксплуатационных характеристик, продлением срока эксплуатации и выводом из эксплуатации ядерной установки и (или) пункта хранения. Таким образом, предметом правового регулирования Закона выступает деятельность в отношении основных объектов использования атомной энергии на всех стадиях их жизненного цикла.

Ряд международных договоров и нормы МАГАТЭ вводят понятие жизненного цикла ядерной установки, подразумевающее последовательность стадий, на каждой из которых решается специфическая задача, начиная от первых шагов по размещению объекта и заканчивая его выводом из эксплуатации. Обычно выделяют 6 стадий жизненного цикла: размещение; проектирование; сооружение; ввод в эксплуатацию; эксплуатация и вывод из эксплуатации. Закон дополнительно называет еще 2 стадии: ограничение эксплуатационных характеристик и продление срока эксплуатации. Между тем ограничение эксплуатационных характеристик решает задачу обеспечения безопасности ядерной установки при наличии ряда условий. Эта задача свойственна всем стадиям жизненного цикла и не носит самостоятельный характер. Как положительный момент можно отметить выделение Законом стадии продления срока эксплуатации, поскольку при истечении нормативного срока службы ядерной установки или пункта хранения для обеспечения безопасности требуется проведение их реконструкции и модернизации, а также проведение ряда процедур для проверки пригодности продолжения их безопасной эксплуатации.

Среди иных отношений в области использования атомной энергии можно назвать следующие:

* + - физическая защита объектов использования атомной энергии;
  + - организация аварийной готовности и реагирования;
  + - правовое регулирование деятельности эксплуатирующей организации;
  + - международное сотрудничество в данной области;
  + - научная деятельность в области использования атомной энергии;
  + - особенности регулирования трудовых отношений работников эксплуатирующих организаций.

Исходя из анализа норм Закона ядерное право можно определить как комплексный институт законодательства, регулирующий деятельность в отношении ядерных установок и пунктов хранения на всех стадиях их жизненного цикла, а также отношения, связанные с обращением с ядерными материалами, отработавшими ядерными материалами и радиоактивными отходами, и иные отношения в области использования атомной энергии.

Помимо Закона отношения в области использования атомной энергии регулируются законами Республики Беларусь от 05.01.1998 № 122-З "О радиационной безопасности населения", от 05.05.1998 № 141-З "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", "Об охране окружающей среды" в редакции Закона от 17.07.2002 № 126-З, рядом других нормативных правовых актов. Республика Беларусь также является участницей различных международных договоров универсального и регионального характера, регулирующих отдельные аспекты международного сотрудничества в ядерной сфере.

Обеспечение безопасности как главный приоритет

Основным принципом осуществления деятельности по использованию атомной энергии выступает принцип обеспечения безопасности. Безопасность не может быть абсолютной. Риск негативных последствий от любой деятельности существует всегда. Однако при оценке этих рисков законом установлено, что приоритетом обладают жизнь и здоровье людей, а также окружающая среда. Деятельность, которая несет только опасность, неблагоприятные для общества последствия и риски, подлежит не регулированию, а запрету. В случаях, когда выясняется, что риски, связанные с деятельностью по использованию атомной энергии, превышают выгоды, первоочередные действия должны быть направлены на защиту граждан и охрану окружающей среды. Если баланс не может быть достигнут, императивные нормы ядерного права должны требовать осуществления действий, обеспечивающих защиту.

Для обеспечения не декларативной, а реальной безопасности при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии Законом предусмотрен ряд мер и механизмов. Наиболее важным механизмом выступает разграничение функций управления и регулирования деятельности по использованию атомной энергии.

Венская конвенция о ядерной безопасности 1994 г. требует от участников учреждения или назначения регулирующего органа, которому поручается:

* + - введение соответствующих национальных требований и регулирующих положений в области безопасности;
  + - лицензирование в отношении ядерных установок и запрещение эксплуатации ядерной установки без лицензии;
  + - контроль и оценка ядерных установок в целях проверки соблюдения действующих регулирующих положений и условий лицензий;
  + - обеспечение выполнения действующих регулирующих положений и условий лицензий, включая приостановку действия, изменение или аннулирование.

В соответствии с этим требованием Законом установлено, что государственными органами по регулированию безопасности при использовании атомной энергии выступают Министерство по чрезвычайным ситуациям, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство здравоохранения, Министерство внутренних дел, Комитет государственной безопасности Республики Беларусь. Государственные органы по регулированию безопасности при использовании атомной энергии в части осуществления своих полномочий, связанных с государственным регулированием безопасности, проведением контроля и государственного надзора за деятельностью по использованию атомной энергии, являются независимыми от республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, осуществляющих государственное управление в области использования атомной энергии. Важно понимать, что государственные органы по регулированию безопасности при использовании атомной энергии должны обеспечить создание правовой основы ядерной и радиационной безопасности, контролировать ее соблюдение, но сами за безопасность ядерной деятельности не отвечают.

Основную ответственность за обеспечение безопасности при использовании атомной энергии несет эксплуатирующая организация, под которой понимается организация, осуществляющая 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. В международных договорах и документах МАГАТЭ понятию "эксплуатирующая организация" соответствует термин "оператор".

Необходимо обратить внимание на препятствия, содержащиеся в Законе для исключительной ответственности эксплуатирующей организации. Бесспорным является то, что лицо не может нести ответственность за деятельность, с которой оно не связано. Следовательно, эксплуатирующая организация должна действовать (самостоятельно или через третьи лица посредством заключения договоров) на всех стадиях жизненного цикла атомной электростанции. Однако в ст. 1 Закона содержится неточное определение понятия эксплуатирующей организации. Среди стадий жизненного цикла, на которых она действует, не названо проектирование. Сама же стадия проектирования названа в деятельности, составляющей понятие "использование атомной энергии". Кроме того, ст. 32 Закона требует от эксплуатирующей организации обеспечения качества работ на уровне требований технических нормативных правовых актов, в том числе на стадии проектирования. Данный существенный недостаток закона должен быть устранен.

Другой мерой безопасности, закрепленной в Законе, является установление общих требований безопасности для каждой стадии жизненного цикла объектов использования атомной энергии. Так, решения о размещении и сооружении ядерной установки и (или) пункта хранения принимаются с учетом требования отсутствия угрозы безопасности ядерной установки и (или) пункта хранения со стороны расположенных вблизи гражданских или военных объектов, наличия условий, необходимых для их экологически безопасного размещения. Проект на ядерную установку и (или) пункт хранения должен предусматривать мероприятия по безопасному выводу их из эксплуатации, мероприятия по безопасному обращению с ядерными материалами, отработавшими ядерными материалами и (или) эксплуатационными радиоактивными отходами в качестве обязательного этапа любого цикла ядерной технологии.

В случае выявления в процессе эксплуатации ядерной установки и (или) пункта хранения факторов, которые влекут снижение уровня безопасности этих объектов, загрязнение окружающей среды или иные неблагоприятные последствия, на основании заключений государственных и иных экспертиз, предусмотренных законодательством, орган или должностное лицо, принявшие решение о сооружении ядерной установки и (или) пункта хранения, принимают решение о досрочном выводе из эксплуатации либо решение об ограничении эксплуатационных характеристик ядерной установки и (или) пункта хранения.

Закон устанавливает правовые основы для реализации принципа глубокоэшелонированной защиты ядерной установки. Его элементами выступают требования к размещению объекта, содержанию проектной документации (предусматривающей предотвращение проектных и запроектных аварий системами нормальной эксплуатации и системами безопасности), разработке внешних и внутренних аварийных планов и обеспечению аварийной готовности и реагирования.

На обеспечение безопасности направлены установленные законом процедуры и ограничения. Прежде всего, предусмотрено введение лицензирования деятельности в области использования атомной энергии. Отдельные виды работ при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии будут выполняться работниками только при наличии у них соответствующих разрешений. Кроме того, трудовые отношения в эксплуатирующей организации подлежат регулированию дисциплинарным уставом, который утверждается Президентом Республики Беларусь.

Вокруг ядерной установки предусмотрена деятельность зон со специальным правовым режимом. Это санитарно­защитная зона, в которой запрещается размещение капитальных строений, не относящихся к функционированию ядерной установки, а также других объектов производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры, не предусмотренных проектом. В зоне наблюдения разрешается производственная деятельность, однако осуществляется постоянный мониторинг естественного радиационного фона и радиоактивного загрязнения атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод.

Права граждан в областииспользования атомной энергии

Законом установлен принцип предоставления полной, достоверной и своевременной информации, связанной с деятельностью по использованию атомной энергии, который направлен на реализацию конституционных прав граждан, закрепленных в ст. 34 Конституции Республики Беларусь, согласно которой гражданам гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды.

В целях реализации рассматриваемого принципа в ст. 39 Закона закреплены следующие права граждан:

* + - право в установленном законодательством порядке запрашивать и получать от государственных органов и организаций информацию по безопасности намечаемых к сооружению, проектируемых, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации ядерной установки и (или) пункта хранения;
  + - право бесплатно получать информацию о радиационной обстановке;
  + - право на получение документа о дозе полученного облучения.

Данные права ограничены сведениями, содержащими государственные секреты. Не допускается отнесение к государственным секретам информации о радиационной аварии. Аналогично в ст. 14 Закона Республики Беларусь "О государственных секретах" в редакции Закона от 04.01.2003 № 172-З установлено, что не подлежат отнесению к государственным секретам и засекречиванию сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о радиационной, химической, медикобиологической, взрывной, пожарной опасности, состоянии окружающей среды.

Республика Беларусь тоже является участницей Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25.06.1998, г. Орхус (далее - Конвенция). В соответствии с нормами Конвенции каждая сторона гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Страна - участница Конвенции в отношении атомных электростанций и других атомных реакторов, включая демонтаж или вывод из эксплуатации таких электростанций или реакторов, установок для переработки облученного ядерного топлива, ряда других установок, обязана адекватно, своевременно и эффективно информировать общественность в зависимости от обстоятельств, либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

Закон предоставляет Правительству годичный срок для принятия других законодательных мер по его реализации. Следует признать, что данный срок является достаточно коротким для создания, по сути, новой системы правового регулирования, технического нормирования и стандартизации такой сложной сферы общественных отношений, какой считается использование атомной энергии. И в задаче правового регулирования, и в практической деятельности по использованию атомной энергии на первом месте должны стоять вопросы безопасности, качества и надежности, а уже за ними - своевременности, эффективности и экономичности.

**Список использованных источников**

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года. Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года. Минск «Беларусь» 1997г.
2. Водный кодекс Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. N 191-З. Принят Палатой представителей 18 июня 1998 года. Одобрен Советом Республики 29 июня 1998 года. (Ведомости Национального собрания Республики Беларусь, 1998 г., № 33, ст. 473). Юридическая база «ЮСИАС».
3. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26.11.1992 года. №1982-ХII. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь 1993г. №1 Юридическая база «ЮСИАС».
4. Желваков Э. Н. Экологические правонарушения и ответственность. М.: ЭАО Бизнес-школа "Интел-Синтез". 2000.
5. Ерофеев Б. В. Экологическое право. Учебник. Издание второе, переработанное и дополненное. М.: Юрист. 2001.
6. С.А. Балашенко, Д. М. Демичев. Экологическое право. Издание второе. Минск «УРАДЖАЙ». 2000. – 398с.