

---

О.А.Супатаева, Институт  
государства и права РАН

**Развитие международно-правового режима обеспечения безопасности при использовании атомной энергии и первоочередные задачи совершенствования российского атомного законодательства.**

Необходимость унификации усилий отдельных государств в целях выработки общих подходов к обеспечению безопасности при использовании атомной энергии, привела к созданию комплексного международно-правового режима, объединяемого понятием «международное ядерное право». Ядром этого режима являются международные ядерные конвенции и другие документы, применимые к рассматриваемой сфере международных отношений.

### Международные ядерные конвенции

1. Конвенция о физической защите ядерного материала, 1979 г., 2005 г.
2. Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии, 1986 г.
3. Конвенция об оказании помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, 1987 г.
4. Конвенция о ядерной безопасности, 1996 г.
5. Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, 1997 г.
6. Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб, 1963г., 1997г.
7. Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, 2005г.

## Развитие международного ядерного права

Последние годы характеризуются активным развитием международного ядерного права, обусловленным целым рядом разнонаправленных факторов, и прежде всего преобладанием тенденции к ускоренному развитию атомной энергетики и других направлений использования атомной энергии и интенсификацией международного сотрудничества в этой области.

Особую роль в создании международного ядерного права играют международные организации; так, МАГАТЭ не только содействует принятию и осуществлению международных конвенций, но также разрабатывает, вводит в действие и регулярно пересматривает международные нормы безопасности (IAEA Safety Standards) и Кодексы поведения.

В настоящее время приняты и рекомендованы странам-членам для использования в национальной регулирующей практике Кодекс поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников 2003г. и Кодекс поведения по безопасности исследовательских реакторов 2004г.. Указанные документы охватывают основные принципы и элементы безопасности, включая юридическую и государственную инфраструктуру, аварийную готовность и реагирование, а также все стадии жизненного цикла различных объектов использования атомной энергии, включая обращение с ОЯТ и РАО.

## Теоретические исследования в области международного ядерного права

---

Нельзя не отметить также, что МАГАТЭ и другие международные ядерные организации, такие как Агентство по ядерной энергии Организации экономического сотрудничества и развития (NEA OECD) вносят большой вклад в развитие теоретических исследований в области международного ядерного права. Эти труды определяют, в том числе, и основные векторы развития правового регулирования в области использования атомной энергии.

-----  
International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook. OECD, 2010;

Handbook on Nuclear Law: Implementing Legislation. IAEA. Vienna. 2010;

Венская Конвенция 1997 г. о гражданской ответственности за ядерный ущерб и Конвенция 1997 г. о дополнительном возмещении за ядерный ущерб. Пояснительный текст. INLEX, IAEA. 2010

Общесистемное исследование ООН по вопросу о последствиях аварии на АЭС «Фукусима-1» (SG/HLM/2011/1)

## Авария на АЭС «Фукусима-1» и меры по укреплению ядерной безопасности

---

К большому сожалению, импульсы к дальнейшему развитию ядерного права, как международного, так и внутригосударственного, дают не только указанные выше позитивные факторы, но и различные чрезвычайные ситуации, имеющие место, как и в любой другой сфере человеческой деятельности, и в области использования атомной энергии, и особенно ядерные аварии и катастрофы. Так, после Чернобыльской катастрофы мировое сообщество пришло к осознанию необходимости создания конвенционального международно-правового режима оповещения и помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, что завершилось принятием 2 ядерных конвенций.

## Авария на АЭС «Фукусима-1» и меры по укреплению ядерной безопасности(2)

Теперь, как известно, настало время извлечения уроков из аварии на АЭС Фукусима в Японии. В июне 2011 года на Конференции МАГАТЭ по ядерной безопасности на уровне министров, был рассмотрен и одобрен План действий по ядерной безопасности, один из разделов которого посвящен необходимости укрепления международно-правовой базы, регулирующей безопасное развитие ядерной энергетики и безопасность ядерных установок и, в частности, разработке и применению международных юридически обязательных норм в этой области.

Как указывается в многочисленных резолюциях МАГАТЭ, ситуация вокруг этой аварии выявила необходимость совершенствования международно-правовой базы обеспечения безопасности объектов атомной энергетики. Предложения о разработке новых конвенций в этой области, а также об укреплении механизма конвенций по ядерной безопасности и об оперативном оповещении о ядерной аварии, и, кроме того, об усилении соответствующих норм МАГАТЭ выдвинула и Российская Федерация. Эти предложения являются результатом анализа событий на японской АЭС, а также учитывают тенденцию активного развития гражданских объектов атомной энергетики в мире.

## План действий по ядерной безопасности

Предполагается принятие новых международных документов, а также дополнение действующих Конвенций и документов МАГАТЭ рядом положений, предусматривающих:

- ответственность государства за своевременность и достаточность мер реагирования при возникновении аварии для минимизации её последствий;
- создание регламента координации и взаимодействия государства, эксплуатирующей организации и надзорного органа в условиях управления аварией и снижения уровня её последствий;
- ответственность страны, использующей ядерную энергию, за обеспечение уровня ядерной безопасности не ниже уровня, соответствующего стандартам МАГАТЭ, и наличие в стране планов действий в чрезвычайных ситуациях, связанных с эксплуатацией АЭС;
- создание в странах, планирующих строительство объектов атомной энергетики, инфраструктуры в соответствии с рекомендациями МАГАТЭ, при содействии поставщика ядерной установки;
- разработку дополнительных требований к регламентам строительства АЭС в сейсмически опасных зонах, а также в районах, подверженных иным воздействиям природных катаклизмов с учётом возможного их комплексного воздействия;
- регламентацию состава представляемой информации относительно аварии в зависимости от её значения по шкале МАГАТЭ.

## Основные итоги и направления развития российского законодательства с учетом «постфукусимских» выводов

Развитие национального законодательства в области использования атомной энергии определяется теми же факторами, что и развитие международной отрасли; кроме того на него оказывают влияние различные внутривнутриполитические, экономические и социальные процессы, происходящие в отдельных странах.

В России за последние годы была проделана значительная работа в направлении укрепления безопасности при использовании атомной энергии.

1. В целях укрепления государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии был разработан и принят Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 347-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях регулирования безопасности при использовании атомной энергии», трансформировавший в отечественное законодательство отдельные принципы и требования по регулированию безопасности, содержащиеся в Конвенции о ядерной безопасности, Объединенной конвенции и Конвенции о физической защите, а также в Стандартах и Кодексах МАГАТЭ.



## Основные итоги и направления развития российского законодательства с учетом «постфукусимских» выводов (2)

2. Специальным законодательным актом, претворяющим в национальное законодательство основные идеи и принципы Объединенной Конвенции в части обращения с РАО является Федеральный закон от 11 июля 2011г. № 190-ФЗ «Об обращении с РАО». Отметим, что законодательные нормы, регулирующие отношения, связанные с созданием единой государственной системы обращения с РАО в России, базируются на универсальных принципах этой конвенции, закрепленных в законодательстве многих зарубежных стран. Включение их в федеральный закон означает гармонизацию национального законодательства с существующим международно-правовым режимом обращения с РАО.

3. 1 марта 2012 г. Президентом РФ были подписаны новые Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.

## Обеспечение экологической безопасности при использовании атомной энергии

Важный аспект международно-правового регулирования - обеспечение экологической безопасности и прав человека на благоприятную окружающую среду при использовании атомной энергии. В этой области международным сообществом выработан целый ряд документов, одним из которых является Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте (Конвенция Эспо, 1991г.) и принятый в 1993 г. Протокол к ней по стратегической экологической оценке (СЭО - SEA или EIA for PPP).

Другой международный акт - Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция, 1998).

## Обеспечение экологической безопасности при использовании атомной энергии (2)

Согласно поручениям Президента РФ по результатам заседания Президиума Госсовета РФ по теме «О мерах по обеспечению экологической безопасности и ликвидации накопленного экологического ущерба в области охраны окружающей среды Российской Федерации (9 июня 2011г.) в настоящее время готовятся документы о ратификации (присоединению) указанных международных документов, а также разрабатываются законопроекты о совершенствовании государственного регулирования в области обеспечения экологической безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, включая усиление финансовой ответственности за загрязнение окружающей среды радиоактивными веществами.

## Нерешенная проблема: правовое регулирование гражданской ответственности за ядерный ущерб

Во всех документах, принятых международным сообществом после аварии, и посвященных мерам по укреплению международного сотрудничества в области обеспечения безопасности подчеркивается **важность наличия эффективных и согласованных механизмов ответственности за ядерный ущерб на национальном и глобальном уровнях** для обеспечения оперативного возмещения в случае необходимости за ущерб, причиненный в результате ядерной аварии или инцидента, включая реальные экономические убытки.

Отмечается также, что после аварии на АЭС «Фукусима» возникла неопределенность в отношении стоимости страхования на случай крупных бедствий.

Чтобы устранить эту неопределенность, потребуется разработать «новаторские механизмы страхования» (например, в части совместного несения рисков инвесторами и правительствами).

## Нерешенная проблема: правовое регулирование гражданской ответственности за ядерный ущерб (2)

Устранение пробелов в существующем режиме ответственности за ядерный ущерб и ее финансовом обеспечении МАГАТЭ давно видит в создании глобального режима ответственности на основе Конвенции о дополнительном возмещении за ядерный ущерб (КДВ) 1997 года, и том числе за счет добровольного международного объединения финансовых средств государств.

Напомним, что МАГАТЭ неоднократно отмечало необходимость установления глобального режима ядерной ответственности, учитывающего интересы всех государств, которые могут пострадать в результате ядерной аварии, в целях обеспечения надлежащего возмещения за ядерный ущерб. В связи с этим всем государствам были адресованы призывы рассмотреть вопрос о присоединении к КДВ в качестве шага на пути к созданию такого глобального режима и тем самым содействовать укреплению всемирного режима ответственности за ядерный ущерб.

## Необходимость развития российского законодательства о гражданской ответственности за ядерный ущерб

---

Следует признать, что российское законодательство пока никак не учитывает основных тенденций развития международно-правового режима гражданской ответственности, связанных с глобальным развитием атомной энергетики.

Возрастающая роль атомной энергетики требует новых подходов к обеспечению безопасности людей и окружающей среды и повышению государственных гарантий финансового обеспечения такой безопасности.