

Взаимодействие между контролем за использованием ядерной энергии в Швейцарии и ее признанием населением страны: цели и их осуществление

Клод Цангер

ОБЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Не вызывает сомнения тот факт, что среди швейцарского населения, равно как и за рубежом, произошел раскол в отношении к вопросу о целесообразности мирного использования атомной энергии. Это явление происходит на широком фоне растущего недоверия со стороны части населения к постепенному внедрению массивных и сложных видов технологии, таких, как мощные атомные и гидроэлектростанции, огромные самолеты, колоссальная нефтяная промышленность, гигантские компьютеры, исключительно сложные системы телесвязи и другие. Это недоверие до некоторой степени является результатом растущих трудностей в понимании гражданами в целом научных, технических, социально-экономических, юридических и политических проблем, которые ставит перед ними использование этих новых видов технологии. Оно в равной степени является сочетанием обостренного восприятия сопутствующих этому отрицательных явлений, которые могут оказать воздействие, потенциально или в действительности, на их личную жизнь, и ослабленного восприятия получаемых от этого преимуществ. Сложность развитого индустриального общества представляется им все более и более устрашающей, и они приходят в еще большее замешательство, наблюдая, что даже специалисты чувствуют себя свободно лишь в своей собственной сфере компетенции и что специалисты различных областей производят впечатление людей, не понимающих друг друга. Это замешательство усиливается путаницей, возникающей в тех случаях, когда специалисты в какой-либо области готовы тем не менее высказать авторитетное мнение по вопросам, не связанным непосредственно с их собственной профессиональной подготовкой, и начинает появляться новый тип специалиста — пристрастный специалист, который с энтузиазмом смешивает факты со своими личными впечатлениями либо в поддержку какого-нибудь положения, либо против него. И наконец, хотя средства массовой информации можно рассматривать как фактор, играющий основную роль в расширении осведомленности об-

Д-р Цангер является заместителем директора Федерального управления энергетического хозяйства, Берн, Швейцария. **Примечание.** Этот текст предполагает знание демократической структуры Швейцарии. Для получения соответствующей информации читателю рекомендуется обратиться к докладу, озаглавленному "Атомная энергия и демократия в Швейцарии", который был представлен автором на XVIII очередной сессии Генеральной конференции МАГАТЭ и опубликован полностью в **Бюллетене МАГАТЭ**, книга 16, № 6, декабрь 1974 года.

щества в этих проблемах, имеющаяся информация все еще недостаточна как в качественном, так и количественном отношении, для того чтобы удовлетворить потребности гражданина, который чувствует свою несостоятельность при столкновении с этими фундаментальными и к тому же универсальными проблемами, но не имеет возможности получить необходимую ему информацию по этим проблемам.

В этой ситуации атомная энергия занимает особое место в силу специфического риска, связанного с радиоактивностью, и разнообразной природой опасности в результате ее использования, начиная с добычи руды и кончая удалением радиоактивных отходов. Более того, в этом отношении восприимчивость населения была, к сожалению, обострена употреблением, причем иногда из лучших побуждений, таких устрашающих выражений, как "неизбежное зло", "ядерная ставка" и "сатанинская сделка", ни одно из которых не может претендовать на объективность, разве что в переносном смысле. В результате этой тенденции общественное мнение Швейцарии в настоящее время находится под влиянием двух противоположно настроенных групп населения — тех, кто пророчит, что атомная энергия приведет к катастрофе, и тех, кто предсказывает, что она будет способствовать социальному прогрессу. К счастью, между этими двумя крайностями существует средний путь ко всеобщему согласию, который еще следует определить, — цель, для достижения которой все-таки необходима широкая "информационная" кампания.

Что касается формирования общественного волеизъявления в этой области, то и здесь нельзя отрицать, что растущая сложность науки, технологии и экономики, и вызываемые этим последствия, создали и постоянно углубляют пропасть между населением и политическими, научными и экономическими органами. Населению становится все более трудно понять ситуацию, а следовательно, и внести свой вклад в решение проблем, стоящих перед политиками, учеными и экономистами, при помощи демократических процедур. В настоящее время существует серьезная опасность того, что они могут даже склониться к отказу от решения проблемы, освобождая тем самым поле для битвы между идеологическими противниками, находящимися в меньшинстве. В области атомной энергии это настроение особенно заметно в наши дни частично в связи с недостаточностью информации по этому вопросу, получаемой населением, и частично в связи с тем, что правовое положение и всеобщая система лицензирования в Швейцарии являются в высшей степени сложными. В результате всего этого рядовой человек пребывает в неведении и не знает, на какой стадии он сможет получить информацию и заставить себя слушать. Более того, такое положение дел предоставляет юристам широкий диапазон возможностей выступить против принятого решения, возможностей, которые систематически используются с этой целью, увеличивая тем самым еще больше всеобщее замешательство среди населения Швейцарии. Таким образом, необходимо урегулировать правовые положения и процедуры лицензирования, что позволит сблизить население и его исполнительные органы.

Более того, сомнения швейцарского населения в вопросе об использовании атомной энергии могут привести к такому положению, когда состояние ядерной деятельности в Швейцарии в целом будет поставлено под вопрос. Этот вопрос касается, во-первых, того места среди всех источников энергии, которое будет принадлежать ядерной энергетике, и производству тепла на промежуточном этапе и в отдаленном будущем, и, во-вторых, тех проблем, которые могли бы возникнуть на других стадиях ядерного топливного цикла с правовой и практической точек зрения: проблем, возникающих для Швейцарии вне ее (например, в связи с обеспечением поставок и услуг), а также проблем, возникающих внутри самой Швей-

царии (снятие с эксплуатации ядерных электростанций и захоронение радиоактивных отходов). Другими словами, производство ядерной энергии должно быть согласовано с единым комплексным энергетическим планом, который следует затем передать на суд населения страны, с тем чтобы оно могло сформулировать свое мнение в вопросах о необходимости атомной энергии и о масштабах ее применения. Такой план разрабатывается на федеральном уровне и будет обнародован в течение этого года (1977).

КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЯДЕРНОЙ ЭНЕРГИИ

С точки зрения развития демократического волеизъявления с целью контроля за сооружением и эксплуатацией ядерных установок заслуживает внимания тот факт, что это волеизъявление выражается в четырех федеральных законах, которые были приняты независимо друг от друга на различных этапах истории для достижения различных целей, но которые, будучи соединены вместе, охватывают все аспекты защиты человека, окружающей среды и ландшафта, которые следует учитывать при рассмотрении каждого отдельного проекта.

Два из этих законов находятся исключительно в компетенции федерального правительства:

- федеральный закон от 23 декабря 1959 года о мирном использовании атомной энергии и защите от излучения, который специально применяется для защиты человека от радиоактивности и излучения;
- федеральный закон от 1 июля 1966 года о защите природы и ландшафта, целью которого является сохранение характерных черт ландшафта и отдельных районов.

Оба эти закона нашли свое воплощение в единой федеральной процедуре выдачи лицензий, при помощи которой могут быть применены защитные меры или в случае необходимости может быть отказано в выдаче лицензии. Эта лицензия может быть выдана только одним из семи министров правительства, а именно руководителем федерального департамента транспорта, связи и энергетики. Эта процедура, так же как и наблюдение за строительством и эксплуатацией электростанции, основана на рекомендациях и деятельности целого ряда специализированных федеральных органов.

Два других федеральных закона возлагают на Конфедерацию только задачу общего наблюдения, а исполнительной властью наделяют кантоны. Ими являются:

- федеральный закон от 16 марта 1955 года, пересмотренный 8 октября 1971 года, о защите вод от загрязнения, который предусматривает в частности защиту вод от тепловых сбросов (например, в случае прямого охлаждения речной водой) или химических сбросов (например, косвенное охлаждение при помощи градилен);
- федеральный закон от 13 марта 1964 года о труде в промышленности, надомном производстве и в торговле, который регулирует, наряду с другими проблемами, защиту прилегающих к промышленным предприятиям территорий от вредного

воздействия и неудобств и который в особенности касается воздействия на климат, и шума, производимого градирнями.

Два последних закона предполагают две различные кантональные процедуры выдачи лицензий, основанные на рекомендациях и мнении специализированных федеральных органов, при этом лицензии выдаются кантональными правительствами.

В некоторых кантонах, кроме этого, территориальное размещение подлежит утверждению гражданами на уровне общины.

Таким образом, хотя отрадно видеть, что демократическому волеизъявлению в области контроля за строительством и эксплуатацией ядерных установок предоставлены широкие возможности благодаря вышеописанным четырем законодательным мерам, но менее отрадно отметить, что это волеизъявление осуществляется путем нескольких независимых друг от друга процедур выдачи лицензий, когда решения могут быть приняты на трех различных уровнях, причем каждая из процедур предоставляет возможность апелляции в различные инстанции. Апелляции такого рода, которые были поданы гражданами и местными органами управления в связи с осуществлением некоторых проектов, привели к значительной задержке в завершении строительства нескольких ядерных электростанций в Швейцарии. Населению Швейцарии в целом эта ситуация представляется несколько запутанной.

На данной стадии нашего рассмотрения демократических аспектов вопроса необходимо сделать замечание, имеющее важное практическое значение. Когда граждан призывают голосовать за или против какой-либо статьи конституции, или когда их призывают воспользоваться своим правом референдума с целью отклонения закона, принятого парламентом, то их не интересуют конкретные детали статей в общем смысле.

Возьмем принятую в 1957 году статью Федеральной конституции, касающуюся атомной энергии, которая гласит, что **“законодательство, касающееся атомной энергии, является прерогативой Конфедерации. Последняя разрабатывает положения, относящиеся к защите от опасностей ионизирующих излучений”**. А теперь рассмотрим соответствующий закон, принятый в 1959 году; он устанавливает, в частности, что **“проект ядерной установки должен предусматривать все меры, которые можно обоснованно требовать для защиты лиц, собственности третьих сторон и важных прав”** и далее, что **“должно быть гарантировано соблюдение международных обязательств Швейцарии”**. В конце 50-х годов, одобряя эти важные конституционные и правовые положения, ни один гражданин не думал о том, что в какой-то момент он будет лично участвовать в проекте какой-либо ядерной установки. Только в тот момент, когда закон становится практической реальностью, граждане, затрагиваемые таким проектом, начинают понимать его последствия.

Такое положение вещей можно наблюдать все чаще и чаще во многих слоях общества, которое становится все более сложным. Сооружения и учреждения государственного значения, такие как аэропорты, плотины гидроэлектростанций, атомные электростанции, автомагистрали, военные установки и т.д. именно так и рассматриваются большинством граждан. Но как только проект непосредственно касается их личных интересов, граждане выступают против него, и хотя и при-

знают в душе необходимость такого проекта в интересах всего общества, они предпочли бы, чтобы он был осуществлен где-либо в другом месте. Более того, такое отношение заложено в самой природе человеческой логики; от человека нельзя ожидать добровольной жертвы ради коллектива, это для него слишком много. Поэтому именно исполнительные, или в некоторых случаях юридические органы должны найти наилучшие решения в интересах всего общества. Если рассматривать этот вопрос в плане проведения общенациональных мероприятий, то такое ограничение свободы довольно большого числа граждан, ограничение, которым сопровождается принятие целого ряда различных проектов общенационального значения, представляется неизбежной платой ради блага всего общества.

Таким образом, для того чтобы решения были приняты верховной властью, государственные органы должны в будущем предоставить населению необходимый объем информации по каждому проекту и обеспечить равноценные возможности для выражения личных и коллективных мнений и возражений, которые затем следует учесть при вынесении окончательного решения. Кроме того, эти решения должны приниматься на достаточно высоком уровне демократической иерархии, с тем чтобы оптимально гарантировать уважение как общих, так и местных интересов.

ПРИЗНАНИЕ ЯДЕРНОЙ ЭНЕРГИИ

Сейчас мы кратко рассмотрим развитие программы в области ядерной энергетики и возникновение полемики по этому вопросу в Швейцарии.

С начала развития электрической энергии и до конца 1960-х годов производство электричества базировалось в основном на гидроэнергии. Однако в начале 1960-х годов остаточный потенциал гидроэнергии в Швейцарии стал быстро истощаться, и электрокомпании разработали планы строительства целого ряда крупных тепловых электростанций на нефтяном топливе. Категорически возражая против загрязнения воздуха продуктами сгорания, население, проживающее в районах будущих строительных площадок, стало бороться против всех таких станций. Некоторые граждане, зная, что процесс сгорания ядерного топлива не оказывает непосредственного влияния на атмосферу, стали даже требовать немедленного перехода к строительству более "чистых" атомных электростанций, так как они в скором времени станут экономически конкурентоспособными. Кроме того, федеральные власти опасались, что зависимость страны от поставок ископаемого топлива, которая уже в то время была достаточно велика, может существенно возрасти, и разделяли точку зрения о том, что ядерные электростанции наносят меньший вред окружающей среде. В течение 1963 и 1964 гг. общее направление политики и мнение общественности стали, таким образом, на сторону атомных электростанций. Из различных проектов по созданию тепловых электростанций лишь один нашел поддержку со стороны общественности — электростанция мощностью 280 МВт (эл), расположенная в Шавалон сюр Колломбе, недалеко от одного из двух нефтеочистительных заводов Швейцарии.

Первые несколько лет, с 1964 по 1969 гг., могут быть названы "медовым месяцем". Проекты Безнау I и II ¹ (каждый мощностью 350 МВт (эл)) были при-

¹ Их местонахождение см. в Рис. 1.

няты и сданы в эксплуатацию, первый — в 1960 году и второй — в 1971 году практически без всяких возражений и отсрочек. Расположенные в одном километре от Федерального института исследовательских реакторов, эти электростанции, безусловно выиграли, с точки зрения наличия информации, от проживания нескольких сотен сотрудников института в окружающих населенных пунктах. Третья электростанция мощностью 306 МВт (эл), расположенная в Мюлеберге и введенная в эксплуатацию в 1972 году, также прошла это испытание без особых трудностей благодаря убедительной разъяснительной кампании, проведенной заинтересованной фирмой, а так как Мюлеберг расположен в типичном сельскохозяйственном районе, то традиционная доброжелательность и доверительное отношение фермеров к технологии и науке, которым они многим обязаны, обеспечили поддержку этого проекта.

Безнау I и II и Мюлеберг являются в настоящее время единственными тремя ядерными электростанциями, действующими в Швейцарии; вместе они обеспечивают около 20% потребности страны в электроэнергии, что делает швейцарского гражданина в наши дни одним из самых крупных потребителей ядерной энергии в мире.

Годы с 1969 по 1975 были периодом “внутренней борьбы”. Более того, начало этого периода совпало с пробуждением озабоченности общественности проблемой защиты окружающей среды, и все большее число критически настроенных граждан среди населения открыто возражало против атомных электростанций, хотя их усилия были плодотворными, в основном, на местном уровне или в регионах, расположенных рядом со строительными площадками различных проектов. Я перечислю эти проекты в порядке, который приблизительно отражает уменьшающуюся степень трудностей, встретившихся на местном уровне: Кайзераугст, Вербоа, Гёсген, Лайбштадт, Инвиль, Рюти и Грабен.

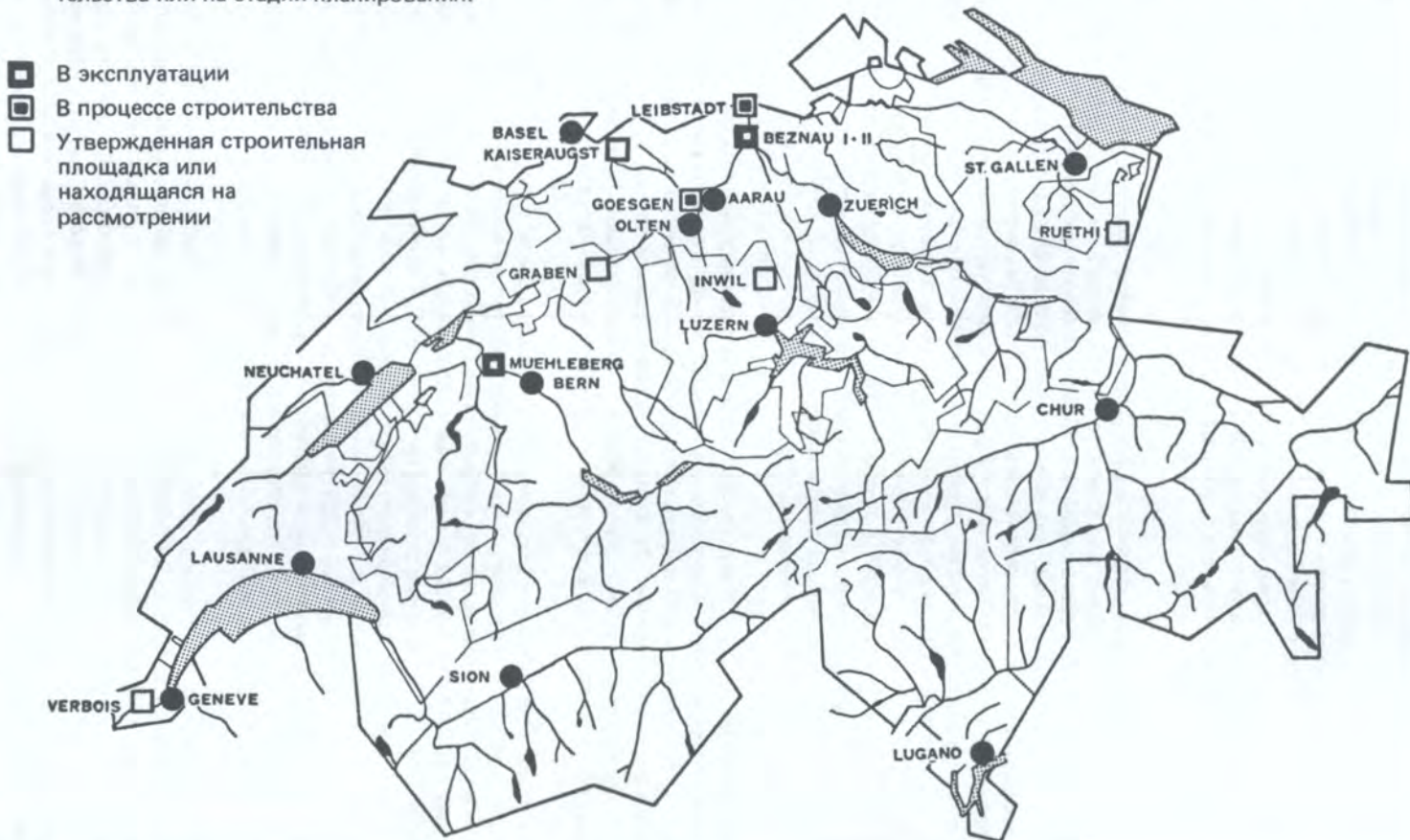
Оппозиция усилилась в связи с тем, что в апреле 1971 года федеральные власти, стремясь защитить качество воды от влияния тепловых сбросов, запретили на всех новых электростанциях использование воды из рек бассейна Ааре-Рейн для прямого охлаждения.

В связи с этим проектировщики были вынуждены включать в свои планы очень большие градирни и обращаться за новыми разрешениями на строительство к местным или к кантональным органам, только после того, как были предприняты серьезные усилия по оценке последствий эксплуатации этих градирен для климата в районе каждой площадки и после того, как эти последствия были сочтены приемлемыми.

Эта волна оппозиции привела к протестам почти против всех проектов, причем некоторые из этих протестов рассматривались Федеральным судом. И только в середине 1973 года три из этих проектов были разрешены, а именно: Гёсген, Лайбштадт и Кайзераугст. В настоящее время все эти проекты находятся на одной из стадий федеральных процедур лицензирования ядерных установок; Гёсген и Лайбштадт уже находятся в процессе строительства, их введение в строй планируется соответственно на 1978 и 1980 гг.

В 1975 году началась фаза “демократических трудностей”. До этой даты многочисленные возражения против атомных электростанций, выдвинутые на местном уровне, нашли весьма слабый отклик среди населения Швейцарии, которое с не-

Рис. 1. Карта, показывающая расположение атомных электростанций, находящихся в эксплуатации, в процессе строительства или на стадии планирования.



которым удивлением наблюдало за деятельностью групп противоположного настроения. Однако в Кайзераугст и Вербуа оппозиция постепенно крепла, распространяясь по всему району, пока, наконец, не произошло весьма выдающееся событие, сразу же переместившее ядерную дискуссию на общенациональную арену, где она и остается до сих пор предметом жарких споров. Упомянутым событием явилось незаконное вторжение в период с 1 апреля до 14 июня 1975 года на строительную площадку будущей ядерной электростанции в Кайзераугст, где уже начались подготовительные работы. Это длительное вторжение прошло без эксцессов, но в результате этого швейцарская демократия дала первую трещину.

Переговоры между скваттерами и федеральными властями не начались до тех пор, пока не была освобождена площадка, так как федеральное правительство в качестве предпосылки к переговорам потребовало соблюдения конституционности. Во время вторжения самые различные группы по всей Швейцарии воспользовались возможностью высказать свое мнение по вопросу о законности или незаконности такого захвата, а также по вопросу о целесообразности или нецелесообразности использования ядерной энергии. Аргументы, выдвинутые противниками последней группы (безопасность, радиоактивные отходы, риск технократического полицейского государства и др.) и ее сторонниками (никакой другой надежной альтернативы в ближайшее время и т. д.), общеизвестны, и нет необходимости повторять их здесь. Двойственная природа этих споров, в которых местные интересы смешались с широкими общими проблемами, естественно, привела скорее к путанице, чем к ясности в умах людей.

Переговоры привели к тому, что федеральным властям пришлось согласиться на конструктивный и непродолжительный диалог между компетентными федеральными специалистами и специалистами со стороны скваттеров по всем вопросам, выдвинутым последними. Этот диалог, проводившийся осенью 1975 года, дал возможность оппонентам получить некоторую информацию, но если говорить о существе поставленных проблем, то этот диалог можно назвать диалогом глухих.

Перепетии этой полемики вызвали также большие дебаты в Федеральном парламенте по вопросу о ядерной энергетике и о событиях в Кайзераугст; дебаты продолжались почти восемь часов, что весьма необычно для швейцарского парламента. Из шести политических партий, наиболее влиятельных в национальном масштабе, две — христианские демократы и радикалы — высказались в пользу постепенного развития ядерной энергетике, оговорив при этом принятие всех необходимых мер безопасности и включение новой технологии производства энергии в единый энергетический план. Другие партии, не набравшие решающего большинства, предоставили своим членам самим принять решение по этому вопросу. Таким образом, разделение на группировки в процессе дебатов по ядерной энергетике проникло за пределы традиционных партийных границ.

В то же самое время, однако, со стороны верховной власти наблюдался рост демократической активности. В некоторых кантонах деятельность комитетов оппозиции привела к принятию кантональных законодательных инициатив по вопросу об использовании ядерной энергии. В национальном масштабе инициатива одного из комитетов оппозиции привела к выдвижению **“Федеральной народной инициативы для гарантии прав населения и его безопасности в связи со строительством и эксплуатацией ядерных установок”**. Поскольку четыре закона относительно атомных электростанций были приняты на федеральном уровне, представлялось,

что кантональные инициативы не будут официально приняты. С другой стороны, федеральная инициатива, в пользу которой высказалось около 125 000 человек (было бы достаточно 50 000) и которая содержала поправку к Федеральной конституции, была зарегистрирована 20 мая 1976 года; эта инициатива в принципе может быть принята и будет поставлена на всеобщее голосование.

Решающим моментом этой инициативы является требование о том, чтобы лицензия на ядерную установку (электростанцию или установку по производству, обработке или хранению ядерного топлива и радиоактивных отходов) выдавалась только после согласия всех избирателей той общины, где расположена строительная площадка, и соседних с ней общин, и после получения согласия избирателей всех кантонов, территория которых отстоит от сооружаемой ядерной установки не более чем на 30 км. Таким образом, в отличие от правила большинства, установленного Федеральной конституцией, эта инициатива предусматривает не большинство среди голосовавших, а большинство среди всего контингента избирателей. На деле такое требование означает запрещение де-факто.

Такой поворот событий, естественно, вызвал законодательную акцию со стороны федеральных властей, и Федеральной комиссии экспертов по правовым вопросам было предложено провести осенью 1975 года пересмотр закона о ядерной энергии, т.е. до выработки федеральной инициативы. Следовательно, населению предстоит, по-видимому, в 1978 году принять решение о конституционной инициативе, а также, вероятно, и по законодательному контрпредложению федеральных властей.

ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ КОНТРОЛЕМ И ПРИЗНАНИЕМ

В связи с разногласиями, существующими как среди самого населения, так и между населением и властями, лицензирование строительства электростанций и других ядерных установок стало вопросом большого политического значения; именно поэтому изменение механизма принятия решений в этой области является неизбежным. Федеральная комиссия, рассмотрев все аспекты сложившейся правовой ситуации, намеревается провести этот пересмотр в два этапа, на первом из которых поставлена цель решения самых неотложных вопросов и который должен быть проведен в жизнь с 1978 года, в то время как второй этап будет посвящен решению наиболее сложных вопросов, в частности, отношениям с кантональными и общинными властями, и должен вступить в силу с 1980 года. Предложения относительно деятельности, предусмотренной для осуществления на первом этапе, в настоящее время обсуждаются в Швейцарии.

Первый этап. Комиссия предлагает следующие три поправки к существующим требованиям;

- 1) количество ядерных установок должно быть ограничено до уровня, необходимого для снабжения страны энергией;
- 2) право принятия решения, в связи с большим политическим характером этих вопросов, должно принадлежать Федеральному собранию (была также предложена альтернатива, предусматривающая Федеральный совет в качестве органа, принимающего решение) ;
- 3) заинтересованному населению должна быть предоставлена возможность влиять на процедуру лицензирования.

Рассмотрим эти условия более подробно.

1) Потребность в атомной электростанции

Среди населения получило широкую поддержку мнение о том, что не следует отдавать целиком на откуп защитникам использования ядерной энергии решение вопроса о строительстве атомных электростанций и о том, что количество таких станций должно определяться, исходя из генерального энергетического плана. Представляется, что атомные электростанции следует строить только в том случае, если производимая ими энергия будет действительно необходима для потребления в стране. Однако существует тенденция строить атомные электростанции как можно быстрее. Поскольку вопрос о ядерных установках вызвал такую широкую полемику, один этот факт оправдывает строительство их только в соответствии с истинными потребностями. В пользу ограничения говорит также тот факт, что проблема удаления радиоактивных отходов до сих пор еще не решена в Швейцарии, хотя специалисты считают, что может быть найдено удовлетворительное решение.

В соответствии с кругом полномочий, которые предоставлены Комиссии по разработке генерального энергетического плана Департаментом транспорта, связи и энергетики с согласия Федерального совета, энергетическое хозяйство страны должно рассматриваться в рамках этого общего плана, а не в отрыве от него. Следует исключать любую попытку управления хозяйством страны путем привязывания его к жесткой политике в области энергетики. Круг полномочий гласит: "Основной целью является оптимальное включение политики в области энергетики в общую экономическую и социальную политику страны. В связи с этим следует уделять также внимание необходимости обеспечивать соответствующее производство энергии, обеспечивать безопасность работ, сокращать политическую и экономическую зависимость Швейцарии от других стран — или по крайней мере избегать односторонней зависимости — обеспечивать защиту человека, охранять окружающую среду и умело использовать естественные ресурсы".

В настоящее время основой для определения потребностей может служить предварительный доклад, выпущенный Федеральной комиссией по разработке генерального энергетического плана, который был опубликован в мае 1976 года и в целом получил положительную оценку населения. В соответствии с этим документом, не следует стремиться к удовлетворению всех потребностей в энергии, а только тех, которые останутся после проведения мероприятий по экономии энергии. Эти меры в настоящее время изучаются. Но не следует пытаться экономить энергию путем искусственного сокращения каких-либо энергетических источников, поскольку это лишь будет стимулировать потребление других видов энергии. Например, недостаток электроэнергии ядерного происхождения вызовет увеличение производства электроэнергии на станциях, работающих на нефти. Тенденция такого рода будет противоречить одной из основных целей политики в области энергетики, которая состоит в уменьшении чрезмерной зависимости страны от поставок нефти, поскольку за счет нефти в настоящее время обеспечивается 75% всех потребностей Швейцарии в энергии, причем основная масса нефти производится в географически ограниченной зоне, запасы ее ограничены и, наконец, нефть является источником энергии, загрязняющим окружающую среду.

Следовательно, мы должны не только экономить энергию, но также разнообразить энергетическое сырье путем частичной замены нефти другими источниками

энергии. Определяя будущие потребности в ядерной энергии, следует также учитывать необходимость замены в определенной степени нефтяных продуктов электричеством, и необходимость использования тепла, получаемого на атомных электростанциях, для отопления населенных пунктов. Следует также предусмотреть резервы на период сухих зим, когда резко падает производство гидроэлектростанций, а также на период запланированных или незапланированных остановок атомных электростанций. Кроме того, необходимо учитывать тот факт, что швейцарские электрокомпании получили право импортировать электроэнергию, вкладывая капитал в атомные электростанции за рубежом, и что в результате этого иностранным компаниям нельзя отказать в праве поступать так же в Швейцарии с целью получения энергии, производимой на швейцарских электростанциях. Этот импорт и экспорт электричества следует также принять во внимание при определении потребностей в энергии.

В соответствии с вышеизложенным, орган, облеченный властью лицензирования строительства атомных электростанций и установления требований по безопасности, должен быть также достаточно компетентным, чтобы определить, соответствует ли проектируемая установка требованиям с точки зрения генерального энергетического плана, а также чтобы оценить взаимосвязанные противоречивые интересы. Проект закона, разработанный Комиссией, содержит положение по этому вопросу, в соответствии с которым предлагается ввести общее разрешение, которое либо может быть вообще не выдано, либо обусловлено определенными обязательствами в тех случаях, когда этого будут требовать насущные нужды населения или когда запланированная установка не соответствует реальным потребностям.

2) Уровень принятия решения

Существующая в настоящее время процедура рассмотрения заявлений на получение федеральной лицензии на строительство ядерной установки является по сути своей политическим требованием и находится в ведении Департамента транспорта, связи и энергетики. Как уже указывалось, лицензирование строительства ядерных установок приобрело за последние несколько лет все более и более заметное политическое значение благодаря оппозиции, выступающей против ядерной энергии. Эту тенденцию следует ограничить путем наделения какого-либо политического органа полномочиями впредь принимать решение о том, следует ли выдавать лицензию на строительство той или иной ядерной установки. Вопрос о том, кого следует наделить такими полномочиями — Федеральный совет или Федеральное собрание — остается спорным. Федеральному совету хотелось бы рассмотреть обе возможности.

Швейцарская политическая система, в соответствии с которой Федеральный совет является ответственным за осуществление федеральных законов, выступает в поддержку первого варианта. Вторым доводом является то, что процедура Федерального совета более оперативна, чем процедура Федерального собрания. Учитывая перегруженность швейцарского парламента, депутаты которого работают неполный рабочий день, следует, естественно, не перегружать его еще больше без достаточных на то оснований.

Более того, следует отметить, что разделение законодательной, исполнительной и судебной власти никогда не соблюдалось с абсолютной точностью. Во многих случаях административные функции большой политической важности выполня-

лись парламентом. Стоит лишь вспомнить о предоставлении железнодорожных концессий, о санкционировании новых линий швейцарских федеральных железных дорог и о решениях относительно государственной сети автомагистралей: все эти задачи находятся в компетенции Федерального собрания. А если говорить о политических последствиях, то лицензирование строительства ядерных установок может быть вполне сравнимо с вышеперечисленными решениями.

Парламентские выступления, петиции и инициативы населения на кантональном и федеральном уровнях требуют более широкого права рассмотрения вопроса населением. Но региональное голосование населения, принимая форму обязательных решений или даже рекомендаций, по вопросу о применении федерального закона вступило бы в противоречие со швейцарской системой общественного закона, установленной в Федеральной конституции. Более того, было бы трудным правильно определить район, в котором должно проводиться голосование. Однако было бы возможным до некоторой степени удовлетворить предъявленные требования, предоставив право решения вопроса о лицензировании ядерной установки Федеральному собранию, которое представляет все население. Такой вариант имел бы преимущество в том, что предоставил бы сторонникам и противникам использования ядерной энергии возможность публично высказать свои аргументы, что явилось бы частью процедуры по лицензированию. Более того, это облегчило бы предоставление информации населению и способствовало бы лучшему пониманию принятого решения.

Третьим вариантом могло бы быть предоставление права принятия решения Федеральному совету в первой инстанции с возможностью апелляции в Федеральное собрание. Но такая процедура на двух уровнях потребовала бы много времени и явилась бы причиной отсрочек. Она могла бы также привести к трениям между Федеральным советом и Федеральным собранием. В связи с этим данный вариант был отклонен с самого начала.

3) Изменение процедуры рассмотрения

Изменение этой процедуры является также необходимым, для того чтобы дать возможность заинтересованному населению оказать возможно большее влияние на принятие решения. Несомненно, что лишь в силу несовершенства в этом отношении существующего закона строительство атомных электростанций сопровождалось политическими трудностями.

Предложение Юридической комиссии рассматривает процедуру лишь в общем плане. Оно предусматривает опубликование заявок на получение общей лицензии и предоставляет возможность заинтересованным лицам представить свои возражения. Кроме этого, процедура обсуждения, которая в настоящее время ограничена пределами кантона, где должна быть построена электростанция, будет впредь проводиться и в других заинтересованных кантонах.

Ниже приводятся следующие комментарии:

В связи с тем, что общее разрешение выдается только в тех случаях, когда запланированная установка отвечает конкретной потребности, следовало бы также установить крайний срок представления заявок для получения последующих лицензий (лицензия на строительство или на частичное строительство, лицензия на

ввод в эксплуатацию и на эксплуатацию станции) . Если сроки представления заявок не соблюдаются (причем они могли быть увеличены в случае необходимости) , то появятся основания для аннулирования общей лицензии, что освободит путь для другого проекта.

Последующие лицензии, выдаваемые после общего разрешения, представляют собой технические документы. Положение дел в настоящее время таково, что решения об этих лицензиях принимаются в первой инстанции Департаментом транспорта, связи и энергетики на основе передачи полномочий; далее они должны быть переданы на рассмотрение Федерального совета. Департамент принимает решение на основе консультации экспертов, предоставленной Федеральной комиссией по безопасности ядерных установок, работе которой помогает Отдел безопасности ядерных установок Управления энергетического хозяйства. Эти органы могут также прибегать к помощи экспертов. Поскольку при рассмотрении заявок Федеральный совет не может рассчитывать на консультации более квалифицированных экспертов, чем эксперты из вышеуказанных органов, уже участвовавших в консультациях Департамента, можно серьезно сомневаться в том, что возможность рассмотрения этих чисто технических проблем действительно имеет какой-то смысл. Именно поэтому Федеральному совету следует рассмотреть вопрос о том, не лучше ли было бы вернуть полномочия Департаменту, с тем чтобы решение могло бы приниматься в одной инстанции. При этом стороны, участвующие в этой процедуре, имели бы возможность защищать свои интересы путем ознакомления с документами и придания гласности имеющихся у них аргументов. Это могло бы рассматриваться как часть процедуры, и Федеральный совет смог бы принимать решение.

Исключения, предусмотренные в процедуре в отношении ознакомления с документами, следовало бы соблюдать в обязательном порядке. Например, планы и описания установок и меры по предотвращению саботажа не следовало бы обсуждать в процессе консультаций по соображениям безопасности.

Второй этап. На втором этапе следует рассмотреть проблему взаимоотношений между федеральными властями и остальными кантональными властями в связи с предоставлением федерального разрешения (для выдачи двух других лицензий, упомянутых в статье) , но, как говорил Редьярд Киплинг, это уже другая история.

Этот доклад был представлен на Международной конференции по атомной энергии и ее топливному циклу, проводившейся 2-13 мая 1977 г. в Зальцбурге, Австрия.
