

СОЗДАНИЕ БОЛЕЕ ПРОЧНОЙ ОСНОВЫ ЯДЕРНОГО ПРАВА

Услуги МАГАТЭ по оказанию помощи в области законодательства

Самых первых попыток использовать ядерную энергию и ионизирующее излучение для удовлетворения экономических и социальных потребностей правительства признали, что необходимы правовые механизмы с хорошо разработанной структурой для обеспечения надлежащей охраны здоровья людей, безопасности и окружающей среды от уникальных рисков, сопряженных с этими технологиями. В основном понятии суверенитета утверждается, что каждое национальное государство должно создавать свою собственную законодательную базу для обеспечения такого регулирующего контроля. В ее основу будут положены различные факторы, в том числе правовые и культурные традиции данного государства, его научно-технический и промышленный потенциал, а также финансовые и людские ресурсы. В то же время характер ядерной энергии и ионизирующего излучения заставляет другие государства и международное сообщество в целом проявлять законный интерес к внутренним правовым механизмам того или иного государства по контролю над такой деятельностью. Например, некоторые виды деятельности, связанные с ядерной энергией, могут создавать опасность трансграничного загрязнения или нанесения ущерба.

В связи с тем, что ядерная технология все больше приобретает глобальный характер, возникают потенциальные вопросы о гражданской ответственности за вред или ущерб, предположительно причиненные действиями, выходящими за пределы юрисдикции пострадавшего государства. В последнее время внимание также было сосредоточено на рисках, связанных с тем, что ядерные материалы, приобретенные в одном государстве, могут быть использованы для совершения террористических актов в другом государстве. Законодательная и регулирующая база того или иного государства имеет также значение для его способности участвовать в торговле ядер-

ными материалами и налаживать техническое сотрудничество как с коммерческими, так и правительственными организациями. Отсутствие надлежащего правового контроля над материалами или технологиями, которые могут вызывать опасность радиологического поражения, можно признать в качестве одного из оснований для приостановления передачи технологий или помощи, которые могли бы привести к причинению ущерба поставщику или международному сообществу в целом, либо к ответственности с их стороны. Законодательная основа того или иного государства, даже несмотря на ее хорошо разработанную структуру и полноту, может создавать препятствия для торговли, сотрудничества и помощи, если она базируется на стандартах и процедурах, которые несовместимы с общепринятыми стандартами и процедурами в области ядерной энергии.

Наконец, в свете проявления такого интереса в некоторых международно-правовых документах стали появляться положения, требующие от государств – участников таких международных договоров или конвенций создания законодательной или правовой базы для регулирования того или иного конкретного вида деятельности. Примерами положений, содержащих подобные требования, являются статья 7 Конвенции о ядерной безопасности (INFCIRC/449 1994 г.) и статья 19 Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (INFCIRC/546 1997 г.). В силу всех этих причин государства все больше признают необходимость разработки или усиления своих законодательных механизмов, касающихся их текущей или запланированной ядерной деятельности.

Деятельность МАГАТЭ по оказанию помощи в области законодательства

На протяжении многих лет МАГАТЭ на добровольной основе оказывает своим государствам-членам помощь в разработке национального законодательства в ядерной области.

Начиная с 1997 г. Агентство стало по-новому строить свой процесс оказания помощи в области законодательства с целью содействия государствам-членам в разработке всесторонних, согласованных и современных систем ядерного законодательства. Программа МАГАТЭ по оказанию помощи в области законодательства претерпела изменения и ныне включает три основных элемента:

- взаимодействие с отдельными государствами, ведущее к установлению долгосрочных отношений и непрерывному процессу;
- взаимосвязь между правовыми и техническими вопросами, требующая от юристов и технических экспертов взаимодействия и совместной работы;
- подход к передаче знаний и ноу-хау с использованием разных средств путем сочетания таких методов, как практикумы, обучение, оказание помощи в разработке законодательства и подготовка справочных материалов для оценки и разработки национального ядерного законодательства.

Генеральная конференция МАГАТЭ в принятых за последнее время резолюциях [GS(45)/RES/10 2001 г. и GS(46)/RES/9 2002 г.] признала и поддержала такой подход.

Долгосрочные отношения

МАГАТЭ сознает, что разработку надлежащего ядерного законодательства невозможно осуществить за короткий срок. В большинстве стран разработка законодательства является сложным и длительным процессом, в рамках которого многие государственные органы взаимодействуют друг с другом с целью определения и корректировки основных потребностей и ценностей в пределах конституционной основы того или иного государства. Даже для самых элементарных законодательных актов от их первоначального замысла и до окончательного принятия могут потребоваться многие месяцы и даже годы. Кроме того, недостаточно просто принять закон – еще важнее обеспечить эффективное осуществление ядерного законодательства. Уроки, извлеченные в ходе такого процесса, должны быть отражены в постоянной оценке, которая со временем может привести к внесению изменений или поправок в закон. По этой причине ожидается, что государства, обращающиеся к МАГАТЭ за помощью в вопросах законодательства, возьмут на себя обязательство, в соответствии с которым можно периодически пересматривать и обсуждать их законодательную деятельность.

Взаимосвязь техники и права

Важнейшей основополагающей чертой программы МАГАТЭ по оказанию помощи в вопросах законодательства является понимание того, что создание и поддержание надлежащей правовой основы для регулирующего контроля над ядерной энергией и ионизирующим излучением должно осуществляться при полном участии экспертов

как по техническим, так и по юридическим вопросам. Лица, имеющие юридическую подготовку, но не понимающие особого характера ядерных материалов и технологий или радиационной безопасности, могут выступать за принятие неподходящих норм или принципов, заимствованных из других областей права. Несмотря на кажущуюся пригодность и соответствие общей внутренней правовой структуре, такие подходы не могут обеспечить надлежащую защиту от особых рисков, связанных с использованием ядерных технологий или, напротив, могут привести к установлению неуместных ограничений для этих технологий. С другой стороны, в ситуациях, когда ядерное законодательство разрабатывается лишь экспертами по научным или техническим вопросам, без участия юристов, эффективное или результативное осуществление ядерного права может оказаться невозможным, поскольку его нельзя интегрировать в сложную систему правовых механизмов, регулирующих все виды деятельности в том или ином государстве. Таким образом, деятельность МАГАТЭ по оказанию помощи в вопросах законодательства осуществляется с участием экспертов по техническим вопросам из входящих в его состав департаментов (обычно департаментов ядерной безопасности и технического сотрудничества). Ведущую роль в осуществлении, разработке и мониторинге проектов помощи в вопросах законодательства играют эксперты по юридическим вопросам из Бюро по правовым вопросам. Аналогичным образом, предполагается, что государства, в которых осуществляются проекты по оказанию помощи в вопросах законодательства, будут обеспечивать активное участие своих экспертов как по техническим, так и по юридическим вопросам.

Практикумы и обучение

МАГАТЭ организует практикумы или семинары во многих областях деятельности, относящейся к его компетенции, в качестве особенно эффективного способа передачи большой аудитории подробной и сложной информации. Такой хорошо разработанный подход применяется также для оказания помощи в вопросах законодательства с использованием двух основных видов практикумов. К первому из них относится региональный практикум, касающийся основных элементов правовой основы для ядерного регулирования. Эксперты по юридическим и техническим вопросам как из Агентства, так и со стороны выступают с докладами о достижениях в области международного ядерного права за последнее время и об основных принципах и элементах ядерного права и регулирования. Конкретные исследования при активном участии слушателей практикумов используются для наглядной демонстрации того, какие практические примененные основополагающие принципы имеют в ситуациях, которые могут возникнуть в процессе осуществления национальных законов и правил.

Второй вид практикума посвящен осуществлению ядерного законодательства. Помимо докладов экспертов и конкретных исследований участников просят представить информацию о состоянии и возможных изменениях их нацио-

нального ядерного законодательства. Такие национальные доклады важны, поскольку они позволяют другим узнать, как вопросы решаются другими государствами, и поощряют согласование законодательства. Ожидается, что государства, получающие помощь от МАГАТЭ, представят обновленный доклад о состоянии ядерного законодательства, включая меры по его осуществлению.

Помощь в разработке законодательства

Поскольку ядерное право каждого государства должно отражать его собственные конкретные правовые традиции и условия, помощь МАГАТЭ в разработке законодательства начинается с подготовки первоначального текста экспертами из государства, обращающегося за помощью. Обычно ожидается, что такое государство представит текст на одном из рабочих языков, как правило, на английском языке. Затем Бюро по правовым вопросам назначает признанного эксперта по ядерному праву для рассмотрения этого текста и представления по согласованию с Бюро по правовым вопросам подробных замечаний. Общий подход, используемый назначенными экспертами, заключается в анализе проекта закона с трех точек зрения. Во-первых, он оценивается в свете основных принципов разработки законодательства, применимых ко всем законам, а именно: является ли закон четким, внутренне согласованным, полным, осуществимым, хорошо структурированным и не содержит ли он пробелов или дублирования в охвате соответствующих вопросов либо нечетких указаний о возложении ответственности за его осуществление и так далее. Во-вторых, анализ позволяет оценить, насколько проект закона соответствует общепринятой международной практике относительно использования ядерной энергии или ионизирующего излучения, которая в основном отражена в документах о нормах МАГАТЭ. Несмотря на то что такие нормы не являются для государств – членов МАГАТЭ обязательными (за исключением норм, касающихся проектов, осуществляемых при поддержке со стороны МАГАТЭ), они представляют собой важные руководящие принципы, которыми следует руководствоваться для ведения надлежащей практической деятельности, и могут также помочь государствам в согласовании их правовой основы с правовой основой других государств, использующих ядерные материалы и технологии. В-третьих, анализ позволяет оценить, насколько данный проект закона соответствует положениям международно-правовых документов в ядерной области, участником которых данное государство является или, согласно разумным предположениям, может стать.

В анализе даются рекомендации и поднимаются вопросы, которые составители закона или участвующие учреждения, возможно, пожелают рассмотреть при дальнейшей разработке проекта закона. После первого анализа текста по просьбе государства – члена МАГАТЭ могут быть приняты некоторые дополнительные меры по оказанию помощи. Одной из типичных мер является проведение в течение нескольких дней, как правило, в штаб-квартире МАГАТЭ в Вене совеща-

ния для обсуждения замечаний к проекту закона. Такое совещание будет проходить при участии экспертов как по юридическим, так и по техническим вопросам. Дальнейшие шаги могут быть сопряжены с подготовкой пересмотренного законопроекта и его последующим анализом назначенным экспертом по консультации с Бюро по правовым вопросам. На соответствующих этапах рассмотрения проекта закона в законодательном порядке могут быть также проведены совещания с участием МАГАТЭ и государственных должностных лиц (и, если это целесообразно, законодателей) в столице государства, получающего помощь. Основной подход Агентства на всех этапах заключается в представлении замечаний и рекомендаций о том, как выработать текст, который наилучшим образом соответствовал бы международным нормам и обязательствам. Основную обязанность по фактическому редактированию текста несут представители государства.

За последние пять лет подобная помощь в разработке законодательства была оказана более 50 государствам – членам МАГАТЭ в Европе, Африке, Азии и Латинской Америке.

Справочные материалы по законодательству в области ядерной энергии

Важный вид деятельности МАГАТЭ связан с подготовкой письменных материалов, которые могут быть использованы как при оказании непосредственной помощи, так и самими государствами-членами в их собственных процессах разработки законодательных актов. За последние годы Агентством был разработан ряд материалов, охватывающих целый круг вопросов.

Один из вопросов, который был рассмотрен в начале процесса разработки материалов МАГАТЭ с целью оказания помощи в вопросах законодательства, заключался в том, окажется ли разработка типового закона или статута, который государства-члены могли бы принять (с соответствующими изменениями, отражающими национальные особенности) в качестве базового закона, касающегося ядерной энергии и радиационной безопасности, практичной или полезной. После попыток разработать один такой типовой закон было решено, что вследствие фундаментальных различий в правовых, технических, экономических, социальных и политических условиях разных государств разработка типового закона является непрактичной. Ядерное законодательство должно вписываться в общую систему законов, созданную государством для общего управления его обществом и экономикой. Принятие типового закона (каким бы продуманным он ни был), не отражающего внутренние условия, могло бы создать больше сложностей и проблем, чем он мог бы разрешить. Напротив, было признано предпочтительным разработать на базе основополагающих принципов и элементов общие материалы, которые можно было бы включать во внутреннее законодательство государства с учетом национальных потребностей и условий.

Главным источником для получения основных знаний в области международно-признанных принципов и элементов надлежащей законодательной и регулирующей основы для ядерной деятельности является Серия норм МАГАТЭ по безопасности. В краткой статье невозможно подробно охарактеризовать этот обширный свод документов. Документация МАГАТЭ разрабатывалась на протяжении многих лет различными консультативными комитетами и утверждалась либо Советом управляющих МАГАТЭ (Основы безопасности и Требования безопасности), либо Генеральным директором (Руководства по безопасности). Тем не менее можно отметить наиболее полезные из этих документов. Особое значение имеет документ МАГАТЭ Требования безопасности № GS-R-1 (2000) *Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety (Правовая и правительственная инфраструктура для обеспечения ядерной, радиационной безопасности, безопасности радиоактивных отходов и перевозок)*. В разделе 2.4 приводится полезный краткий перечень элементов, которые следует включить в национальное законодательство с целью эффективного контроля над ядерной деятельностью. В 2002 г. Агентство издало четыре важных Руководства по безопасности, касающихся элементов, которые следует рассмотреть с целью включения в национальное законодательство:

- No. GS-G-1.1 *Organization and Staffing of the Regulatory Body for Nuclear Facilities* (№ GS-G-1.1 *Создание и укомплектование штатом регулирующего органа для ядерных установок*)
- No. GS-G-1.2 *Review and Assessment of Nuclear Facilities by the Regulatory Body* (№ GS-G-1.2 *Анализ и оценка ядерных установок регулирующим органом*)
- No. GS-G-1.3 *Regulatory Inspection of Nuclear Facilities and Enforcement by the Regulatory Body* (№ GS-G-1.3 *Инспекция ядерных установок и меры регулирующего органа по обеспечению применения законодательства*)
- No. GS-G-1.4 *Documentation for Use in Regulating Nuclear Facilities* (№ GS-G-1.4 *Документация для использования при регулировании ядерных установок*)

На основе Серии норм МАГАТЭ и соответствующих международных конвенций Агентство издает в этом году публикацию, специально посвященную правовым аспектам ядерной энергии и ионизирующего излучения. В *Справочном пособии по ядерному праву* содержатся обсуждение законодательного процесса по разработке внутреннего ядерного права и описание основополагающих правовых элементов в конкретных областях деятельности (см. вставку на данной странице). Предполагается, что это Справочное пособие станет особенно полезным для государств на первых этапах разработки их ядерного законодательства или внесения изменений в их законы.

Наконец, источником для оказания помощи в вопросах законодательства может стать внутреннее ядерное законодательство государств с хорошо разработанной правовой основой. Бюро по правовым вопросам МАГАТЭ располагает досье, содержащими такое законодательство, и может предоставить копии соответствующих законов в качестве примера

того, как некоторые государства разрешают вопросы, касающиеся разработки законодательства. Тем не менее так же, как в отношении замысла типового ядерного закона, важно, чтобы законодательство, принятое в одних государствах, не использовалось законодателями других государств слепо или автоматически. Для того чтобы ядерные законы были эффективными, они должны стать неотъемлемой частью общей правовой структуры того или иного государства. Ядерный закон, который просто копирует закон другого государства, вряд ли достигнет своей цели, поскольку окажется трудным или невозможным применить его на практике.

Разработка международного законодательства в области ядерной энергии

Если рассматривать в контексте истории человечества, то пятьдесят с лишним лет развития ядерной технологии позволяют говорить о ней как о молодой науке. Первый свод законов был принят Хаммурапи в Вавилоне в XVIII веке до нашей эры. Таким образом, с учетом четырех тысяч лет истории права ядерное право все еще находится в стадии младенчества. Разработка ядерного права в основном происходила в рамках отдельных систем внутреннего законодательства государств, использующих ядерную энергию. Хотя было общение и обмен информацией, ядерному праву еще предстоит достичь соответствия и гармонизации с некоторыми другими областями права. Международные документы в ядерной области стали предусматривать требования, которые будут обеспечивать более высокую степень единообразия в некоторых вопросах. Однако эти требования должны реализовываться в рамках внутреннего законодательства. Программа МАГАТЭ по оказанию помощи в вопросах законодательства помимо того, что она позволяет государствам разрабатывать правовые механизмы ответственного контроля над этой молодой наукой, может также содействовать разработке более согласованного и последовательного международного права в области ядерной энергии.

Г-н Стойбер в настоящее время – консультант по вопросам ядерной энергии, нераспространения, национальной безопасности и международного права в Вашингтоне, О.К. Он работал в Государственном департаменте и Министерстве юстиции США (возглавлял три отдельные управления: Политика в области ядерного нераспространения; Ядерные технологии и гарантии; Контроль над ядерным экспортом и импортом). Он был помощником Генерального советника в Агентстве США по контролю над вооружениями и разоружению. В Комиссии по ядерному регулированию США он был заместителем Генерального советника по вопросам законодательства и международным вопросам, позднее – директором международных программ. Имеет ученые степени университетов Колорадо (бакалавр гуманитарных наук и доктор права) и Лондона (магистр права) и диплом (Civit Laude) гаагской Академии международного права. Эл. почта: crstroiber@earthlink.net

Справочное пособие МАГАТЭ по ядерному праву

МАГАТЭ издает *Справочное пособие по ядерному праву*, которое послужит государствам-членам новым источником для оценки адекватности их внутренней правовой основы, регулирующей использование ядерной энергии в мирных целях, и практическим руководством для правительств, стремящихся усилить свои законы и правила, в целях их гармонизации с международно-признанными нормами и обеспечения соблюдения их обязательств по соответствующим международным документам.

Справочное пособие удовлетворяет растущий спрос со стороны многих национальных правительств на помощь в разработке ядерного законодательства и потребность в гармонизации их собственных правовых и институциональных механизмов с международными нормами. Оно также содержит краткие и взятые из авторитетных источников учебные материалы для обучения специалистов (юристов, научных работников, инженеров, работников в области здравоохранения и радиационной защиты, государственных административных работников) основным элементам рациональной основы для управления и регулирования в области ядерной энергии.

Справочное пособие состоит из пяти основных частей:

Часть I содержит общий обзор основных понятий в данной области: право, ядерная энергия и законодательный процесс; регулирующий орган; и основные регулирующие действия по лицензированию, инспектированию и обеспечению исполнения законодательства.

Часть II касается радиационной защиты.

Часть III охватывает различные вопросы, возникающие в связи с ядерной и радиационной безопасностью: источники излучения, ядерные установки, готовность к чрезвычайным обстоятельствам и реакция на них, добыча и обогащение, перевозка, а также отходы и отработавшее топливо.

Часть IV касается вопроса о ядерной ответственности и страховании.

Часть V затрагивает вопросы нераспространения и безопасности: гарантии, контроль над экспортом и импортом и физическая защита.

Справочное пособие также отражает и затрагивает широкий диапазон Норм МАГАТЭ по безопасности, охватывающих все области, относящиеся к мирной ядерной технологии.

Авторами *Справочного пособия* являются Карлтон Стойбер, юрист с более чем тридцатилетним опытом работы в правительстве США в области нераспространения ядерного оружия, безопасности и физической безопасности; Алек Баэр, профессор в области науки и техники Университета Оттавы и бывший председатель Совета управляющих и Международной консультативной группы по ядерной безопасности (ИНСАГ); Норберт Пельцер, профессор ядерного права Гёттингенского университета и признанный эксперт по вопросам ядерной ответственности; и Вольфрам Тонхаузер, координатор деятельности МАГАТЭ по оказанию помощи в области ядерного законодательства.

Более подробную информацию о публикациях МАГАТЭ можно получить на Web-сайте Агентства по адресу www.iaea.org.