

# ВАЖНЫЙ ШАГ НА ПУТИ К УНИВЕРСАЛЬНОМУ МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВОПОРЯДКУ БЕЗОПАСНОГО ОБРАЩЕНИЯ С РАДИОАКТИВНЫМИ ОТХОДАМИ И ОТРАБОТАВШИМ ЯДЕРНЫМ ТОПЛИВОМ

Чопорняк А.Б., к.ю.н.(Институт государства и права, РАН),  
Шарафутдинов Р.Б.(Научно-технический центр по ядерной и радиационной безопасности Госатомнадзора России)

## 1. Общая характеристика закономерностей международно-правового регулирования безопасного обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом

Проблема безопасного обращения с радиоактивными отходами (РАО) и отработавшим ядерным топливом (ОЯТ), глобальная по своему характеру, затрагивающая жизненно важные интересы не только ядерных, но и неядерных держав, создает серьезные осложнения политического, экономического, технологического и экологического характера и может быть решена только в рамках международного сотрудничества всех заинтересованных государств. Именно поэтому поиск наиболее эффективных международно-правовых средств и механизмов регулирования деятельности государств, связанной с обращением с РАО, становится одним из непереносимых требований достижения высокого уровня безопасного использования атомной энергии.

До недавнего времени общая картина международно-правового регулирования в области обращения с РАО, по образному сравнению немецкого исследователя Норберта Пельцера, напоминала скорее лохмотное одеяло, нежели всеохватывающий правовой механизм, аналогичный, например, механизму ответственности за ядерный ущерб.<sup>1</sup> Причем этот вывод справедлив и в отношении национального законодательства в данной области (исключение, пожалуй, составляют США, Швеция и ФРГ). Одна из основных причин, хотя и не единственная, такого состояния дел в сфере правового регулирования коренится в том, что до настоящего времени сохраняется неопределенность в отношении национальных программ, которые в полной мере учитывали бы требования безопасности при обращении с РАО, включая их захоронение.

Для России, являющейся одной из ведущих мировых ядерных держав, защита настоящего и будущих поколений россиян является одним из неотъемлемых элементов ее национальной безопасности. В заявлении заместителя министра иностранных дел России на международном семинаре в Вене в 1995 г., посвященном проблемам международного сотрудничества в области обращения с РАО, отмечалось, что позиция России по данной проблеме отражает решимость правительства РФ, всех заинтересованных государственных органов и организаций в быстром и эффективном рассмотрении проблем обращения с РАО, во всестороннем сотрудничестве с международным сообществом и что в области международно-правового регулирования безопасного обращения с РАО задача состоит в разработке приемлемых для всего мирового сообщества стандартов безопасного обращения и хранения РАО как от гражданского, так и военного назначения, подготовке многосторонней международной конвенции о безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом (ОЯТ) и безопасном обращении с РАО, обладающей как можно более широкой сферой применения.<sup>2</sup>

О желательности укрепления системы международного контроля, непосредственно применяемой в отношении РАО, говорится в ст. 1<sup>3</sup> Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 г.). Признание мировым сообществом первостепенной значимости обеспечения безопасного и экологически обоснованного удаления РАО нашло свое решение в главе 22 "Повестки дня на XXI век" Конференции Организации Объединенных Наций в Рио-де-Жанейро в 1992 г.<sup>4</sup>

Целесообразность разработки специального универсального документа, регламентирующего безопасное обращение с РАО, нашла отражение в Преамбуле Конвенции о ядерной безопасности 1994 г., где подтверждалась необходимость незамедлительного начала разработки международной конвенции о безопасном обращении с РАО, как только в результате идущего процесса разработки основ безопасности при обращении с РАО будет достигнуто широкое международное согласие.<sup>5</sup>

В целях практической реализации указанных положений Совет управляющих поддержал предложение Генерального директора создать в марте 1995 г. Группу экспертов открытого состава по правовым и техническим вопросам для проведения необходимой работы по подготовке проекта предлагаемой конвенции по обращению с РАО. К марту 1997 г. группой был подготовлен проект Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (далее в тексте - Объединенная конвенция - прим. авт.).

Проект Объединенной конвенции обсуждался с 1 по 5 сентября 1997 г. в Вене, в работе которой приняло участие 84 государства, а в качестве наблюдателей присутствовали МАГАТЭ, ЮНЕП

<sup>1</sup> Pelzer N. Treatment, management and disposal of radioactive waste. The hazards, arising out of peaceful use of nuclear energy. Hague academy of international law, Hague, 1993, P. 284

<sup>2</sup> International cooperation of nuclear waste management in RF, IAEA, 1995, Proceedings of a seminar, organized by IAEA, Vienna, 1995; P. 11;

<sup>3</sup> Transboundary movement and disposal of hazardous wastes in international law: Basic doc. 1993;

<sup>4</sup> см. п. xv Преамбулы Объединенной конвенции, GOV/INF/821-GC(41)INF/12

<sup>5</sup> см. п. ix Конвенции о ядерной безопасности, INFCIRC/449, Annex, P.1

(Секретариат Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных грузов и их удалением), ВОЗ, ОЭСР / АЯЭ и Европейская комиссия. 5 сентября 1997 г. Конференция приняла Объединенную конвенцию, а также Резолюцию, касающуюся трансграничного перемещения отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов. Заключительный акт Конференции был подписан представителями 65 государств.<sup>6</sup>

Принятие Объединенной конвенции стало возможным потому, что для этого сформировались все необходимые условия, то есть она была принята в тот момент, когда мировое сообщество подошло вплотную к важному этапу в практике обращения с ОЯТ и РАО, то есть когда оказалось, что было достигнуто широкое международное согласие в отношении основополагающих принципов безопасности, разработана и применяется на практике технология по реализации этих принципов и когда, наконец, государства оказались готовы взять на себя юридические обязательства по безукоснительному выполнению основополагающих принципов безопасности в отношении обращения с ОЯТ и РАО.<sup>7</sup>

Есть все основания полагать, что Объединенная конвенция представляет собой нечто большее, чем просто правовой и технический документ и что она окажет влияние на национальную ядерную политику государств-участников и тем самым приобретет более весомую политическую направленность.<sup>8</sup>

В Российской Федерации в настоящее время идет активный процесс создания национальной правовой системы, регулирующей обращение с ядерными материалами. Поэтому компетентные органы России крайне заинтересованы в функционировании системы международных соглашений, отражающей опыт различных стран в этой области.<sup>9</sup> По мнению российского представителя на Конференции, принятие Объединенной конвенции будет способствовать дальнейшему развитию глобальной культуры ядерной безопасности и обеспечению широкого применения международных норм и рекомендаций в этой сфере.<sup>10</sup>

Поскольку под Заключительным актом Конференции, принявшей Объединенную конвенцию, стоит подпись представителя России и налицо ее заинтересованность в интеграции в международную систему безопасного обращения с РАО, можно полагать, что анализ содержания норм и принципов Объединенной конвенции представляет не только теоретический интерес, но, учитывая необходимость решения задач в области формирования российского законодательства, регулирующего безопасность обращения с РАО, можно рассчитывать на то, что он будет содействовать достижению практических целей в процессе разработки нормативных актов безопасного обращения с РАО.

Исходной методологической предпосылкой для такого анализа может служить положение, согласно которому адекватная оценка самой сути конвенции, ее целей и принципов, механизмов их реализации, как международно-правовых, так и национальных, возможна в том числе, если рассматривать процесс международно-правового регулирования безопасного обращения с РАО в качестве неотъемлемого составного элемента более общего процесса международно-правового регулирования безопасного использования атомной энергии и прежде всего - ядерной и радиационной безопасности.<sup>11</sup>

Для послечернобыльского периода международно-правового регулирования обеспечения безопасности в процессе использования атомной энергии характерен целый ряд специфических черт и особенностей:

- Во-первых, значительно расширилась сфера международно-правового регулирования и прежде всего за счет ее распространения на области ядерной безопасности. Чтобы осознать в полной мере значение этого факта, следует учесть, что область, связанная с обеспечением ядерной и радиационной безопасности, длительное время оставалась, если не считать немногочисленных соглашений регионального и двустороннего характера, вне сферы международно-правового регулирования, поскольку она изначально признавалась исключительной прерогативой государства, осуществляющего ядерную деятельность, и какие бы то ни было попытки или призывы к международно-правовому регулированию этой сферы заведомо воспринимались как вторжение в область суверенных прав государства. Едва ли будет преувеличением утверждать, что такая абсолютизация права государства на обеспечение безопасности ядерных установок, находящихся под его юрисдикцией, послужила одной из причин, приведших в конечном итоге к Чернобыльской катастрофе, поскольку само понятие "ядерная безопасность" находилось под негласным запретом тогдашнего руководства Минсредмаша, а сама деятельность Министерства была окутана непроницаемым покровом секретности и о допущении какого бы то ни было международно-правового регулирования не могло быть и речи.

Однако отказ от абсолютизации права на обеспечение безопасности государства, осуществляющего ядерную деятельность, вовсе не означает допущения произвольного вмешательства в сферу обеспечения ядерной безопасности установок, находящихся под юрисдикцией этого государства, со стороны других государств или международных организаций под видом осуществления международного контроля. Поэтому главная задача международно-правового регулирования ядерной и радиационной безопасности состоит именно в том, чтобы установить гибкие формы и методы

<sup>6</sup> МАГАТЭ, Совет управляющих, Генеральная конференция, GOV/INF/821-GC(41) (12);

<sup>7</sup> RWSC /DC/ SR. 1, P. 8;

<sup>8</sup> Ibid, P. 10;

<sup>9</sup> Ibid, P. 19;

<sup>10</sup> Ibid, P. 20;

<sup>11</sup> В пользу такого вывода говорит тот факт, что авторы проекта Конвенции о ядерной безопасности первоначально предусматривали распространение сферы ее действия и на безопасное обращение с РАО.

международного контроля за обеспечением ядерной и радиационной безопасности, не нарушая суверенитета государства, обеспечивающего ядерную безопасность.

- Во-вторых, значительно обогатилась методика международно-правового регулирования отношений, связанных с обеспечением ядерной и радиационной безопасности. Особенность этой методики состоит в том, что обязательными и закрепляемыми в качестве норм международного права признаются цели и основополагающие принципы ядерной и радиационной безопасности, тогда как механизмы достижения их реализации могут носить как международно-правовой, так и национальный характер.

- В-третьих, продолжался процесс формирования принципов обеспечения ядерной безопасности. Он характеризуется обогащением нормативно-правового содержания уже действующих и в достаточной мере сложившихся принципов обеспечения ядерной безопасности, с одной стороны и формированием новых принципов международного права, с другой.

- В-четвертых, в значительной степени повысилась роль и увеличился массив рекомендательных норм, критериев и стандартов ядерной безопасности, которые выполняют функции промежуточного связующего звена между нормами и принципами международного права и нормами национального законодательства, поскольку ориентируют законодателя на принятие норм, соответствующих максимально высокому уровню обеспечения ядерной безопасности.

- В-пятых, кодификация норм международного права в конкретной области использования атомной энергии находится в тесной взаимосвязи с уровнем и объемом массива норм рекомендательного характера. По-видимому, можно говорить о некоей закономерности, согласно которой необходимость разработки и принятия универсального международно-правового документа в той или иной области ядерной и радиационной безопасности возникает лишь тогда, когда уже сформировался и признан посредством консенсуса государств-участников МАГАТЭ обширный массив норм рекомендательного характера и когда в мировом сообществе ощущается настоятельная потребность добиться применения этих норм государствами-участниками.

Однако сложность международно-правового регулирования обеспечения ядерной и радиационной безопасности заключается в невозможности непосредственно придать этим рекомендательным нормам обязательный характер, так как это, как уже говорилось выше, могло бы привести к нарушению одного из важнейших принципов международного права, согласно которому ответственность за обеспечение ядерной безопасности лежит на государстве, под юрисдикцией которого находится ядерная установка (Преамбула Конвенции о ядерной безопасности).

Для преодоления указанной проблемы государства пошли по пути введения в договорно-правовую терминологию двух новых категорий принципов, именуемых, основополагающими и руководящими. Так в Преамбуле Конвенции о ядерной безопасности специально оговаривается, что настоящая Конвенция предусматривает обязательство применять основополагающие принципы безопасности ядерных установок, а не детализированные нормы безопасности и что существуют руководящие принципы, которые периодически обновляются и, таким образом могут служить руководством в отношении современных средств достижения высокого уровня безопасности.

Взаимодействие между основополагающими и руководящими принципами нуждается в более подробном рассмотрении, выходящем за рамки настоящей статьи, хотя в первом приближении можно утверждать, что основополагающие принципы всегда являются принципами международного права, поскольку порождают четкие обязательства для государств-участников, тогда как руководящие принципы носят лишь рекомендательный характер, выполняя роль ориентирующих критериев при определении современных средств достижения более высокого уровня безопасности.

- В-шестых, следует отметить возрастающую роль национального законодательства в реализации норм и принципов международного права. Позиция отечественной доктрины по данному вопросу сводится к тому, что для своего осуществления международное право нуждается во все более широком взаимодействии с правом внутригосударственным.<sup>12</sup> В рамках общей позиции отечественной доктрины сформировалась еще более радикальная точка зрения, согласно которой огромное большинство принципов и норм общего международного права не может быть использовано и практически реализовано без активного участия в этом процессе национального законодательства государств.<sup>13</sup>

Сказанное в полной мере применимо к области использования атомной энергии. Как отметил Президент РФ на Московском саммите в мае 1996 г., посвященном вопросам ядерной безопасности, большое внимание уделяется интегрированию России в международно-правовую систему ядерной безопасности, тем более, что Конвенция о ядерной безопасности уже вступила в силу на территории России. Соответственно этому перед отечественным законодателем возникает проблема разработки системы нормативных актов, направленных на применение международно-правовых принципов, зафиксированных в Конвенции о ядерной безопасности, в национальном законодательстве.

- И, наконец, в-седьмых, следовало бы отметить весьма тесную взаимосвязь между нормами конвенций, регламентирующих те или иные аспекты ядерной безопасности, в их числе Международную конвенцию о физической защите 1980 г., Конвенцию об оперативном оповещении о ядерной аварии

<sup>12</sup> Лукашук И.И. Новое в осуществлении норм международного права. Советский ежегодник международного права. 1986. М.: Из-во Наука, 1987 г., С. 46;

<sup>13</sup> Мировой океан и международное право. Основы современного правопорядка в Мировом океане. 1986. М.: из-во Наука, С. 27;

1986 г., Конвенцию о ядерной безопасности.<sup>14</sup> Особо следовало бы отметить "генетическую" взаимосвязь между Конвенцией о ядерной безопасности и Объединенной конвенцией, поскольку позиции обеих Конвенций очень близки по целям, методам правового регулирования, принципам и механизмам их реализации.

Учет отмеченных выше особенностей позволяет более глубоко понять и оценить специфику международно-правового регулирования безопасности при обращении с ОЯТ и РАО, на которые распространяет свое действие Объединенная конвенция.

## 2. Понятие РАО, сфера применения и цели Объединенной конвенции

В отличие от Конвенции о ядерной безопасности, которая содержит всего три определения ("ядерная установка", "регулирующий орган" и "лицензия"), Объединенная конвенция включает в себя 21 термин.

Термин "радиоактивные отходы" означает радиоактивный материал в газообразном, жидком или твердом состоянии, дальнейшее использование которого не предусматривается Договаривающейся стороной или физическим или юридическим лицом, чье решение признает Договаривающаяся сторона, и который контролируется в качестве радиоактивных отходов в рамках законодательной и регулирующей основы Договаривающейся стороной. Таким образом, понятие и виды РАО целиком определяются национальным законодательством государства-участника, а контроль осуществляется национальным регулирующим органом в рамках системы лицензирования и надзора.

Основополагающий термин "Обращение с РАО" означает все виды деятельности, включая деятельность, связанную со снятием с эксплуатации, которые имеют отношение к физическому манипулированию, предварительной обработке, кондиционированию, хранению или захоронению радиоактивных отходов, за исключением перевозок за пределами площадки.

Обращает на себя внимание, что включение в понятие "Обращение с РАО" деятельности, связанной со снятием с эксплуатации, значительно расширяет сферу действия Конвенции.

Особенно следует подчеркнуть использование в целях Объединенной конвенции понятия "закрытие" (closure) - завершение всех операций в определенный момент после помещения отработавшего топлива или радиоактивных отходов в установку для захоронения. Оно включает окончательные инженерно-технические или другие работы, необходимые для приведения установки в состояние, которое будет оставаться безопасным в течение продолжительного времени. Таким образом, устанавливается характерный дополнительный, по сравнению с ядерной установкой, вид деятельности на пункте хранения (хранилище) РАО и ОЯТ - "закрытие" и, соответственно, дополнительный этап жизненного цикла пункта хранения (хранилища) - этап после его закрытия.

Сфера действия Объединенной конвенции определяется ст. 3 и распространяется на безопасность обращения с РАО и ОЯТ в тех случаях, когда РАО и ОЯТ образуются в результате гражданской деятельности. Она не применяется к безопасности обращения с ОЯТ и РАО, образовавшимися в рамках военных или оборонных программ.

Действие Конвенции распространяется и на безопасность обращения с ОЯТ, образующихся в результате гражданской деятельности, но не охватывает ОЯТ, находящееся на перерабатывающих установках, за исключением случаев, когда сама сторона-участник заявит, что переработка ОЯТ является частью обращения с ОЯТ. В Преамбуле Конвенции указывается, что целей безопасности следует придерживаться и при обращении с отходами военного или оборонного происхождения.

Прежде чем перейти к краткой характеристике целей Объединенной конвенции, следует отметить, что в ее основу, так же как и в основу Конвенции о ядерной безопасности, положена общепризнанное во всем мире (по крайней мере, декларативно, что в немалой степени характерно и для ситуации в РФ) положение или, вернее, принцип, согласно которому та или иная деятельность, сопряженная с повышенным риском может осуществляться лишь в том случае, если этот риск приемлем для общества, то есть общество сознательно готово понести определенный ущерб в обмен за те преимущества, которые оно извлекает из использования данной технологии. Аналогичный подход возоблада и в отношении использования атомной энергии. Концепция баланса "риска и выгод" нашла свое воплощение в принципе оптимизации радиационной защиты ALARA (as low as reasonably achievable). Так в п. 1 ст. 24 Объединенной конвенции предусмотрено, что сторона-участник обязана принять меры, чтобы в течение всего срока эксплуатации установки для обращения с ОЯТ и РАО радиационное облучение персонала и населения, вызываемое установкой, поддерживалось на разумно достижимом уровне с учетом экономических и социальных факторов. Таким образом, этот принцип оптимизации радиационной защиты применительно к данному виду ядерных установок приобретает силу нормы международного права, а это, в свою очередь, потребует от каждого государства-участника разработки критериев методики, процедур оценки степени радиационного риска для персонала и населения. В РФ такого рода исследования планируется осуществить независимо от того, будет ли конвенция ратифицирована РФ, и это свидетельствует о том, что влияние Конвенции уже начинает сказываться.

Трансформируя концепцию баланса риска и выгод в конкретные цели-обязательства, государства-участники в соответствии со ст. 1 ориентируют свою деятельность в области обращения с ОЯТ и РАО на достижение следующих целей:

<sup>14</sup> См. Преамбулу Объединенной конвенции.

- достижение и поддержание высокого уровня безопасности обращения с ОЯТ и РАО посредством укрепления национальных мер и международного сотрудничества, в том числе и технического;
- обеспечение на всех стадиях обращения с РАО эффективных средств защиты от потенциальной опасности, с тем чтобы защитить отдельных лиц, общество в целом от вредного воздействия ионизирующих излучений в настоящее время и в будущем таким образом, чтобы нужды и чаяния нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущего поколения реализовать свои нужды и чаяния;
- предотвращение аварий с радиологическими последствиями и смягчение их последствий в случае, если они произойдут на любой стадии обращения с ОЯТ или РАО.

Строго говоря, речь идет о трех тесно взаимосвязанных элементах единой цели, при этом главенствующий характер, на наш взгляд, имеет достижение и поддержание высокого уровня безопасности обращения с ОЯТ и РАО во всем мире, поскольку без выполнения данного требования невозможно достижение двух других целей. В самом деле, если не будет достигнут высокий уровень обеспечения безопасности при обращении с ОЯТ и РАО, то едва ли какие-либо средства защиты смогут защитить отдельных лиц, общество в целом от вредного воздействия ионизирующих излучений. В равной степени в этом случае невозможно и предотвращение аварий с радиологическими последствиями.

Реализация этих целей потребует от государств-участников чрезвычайных усилий, сопряжена со значительными финансовыми затратами и возможна только при условии активного международного сотрудничества государств-участников. Ориентация на достижение этих целей оказала бы глубокое влияние на национальную ядерную политику государств-участников в области обращения с РАО, что в принципе является наиболее важным фактором в долгосрочном плане.

Эти общие цели трансформируются в две группы общих требований безопасности, соответственно для ОЯТ и РАО, которые по существу идентичны и конкретизируют и более четко определяют обязательства государств-участников применительно к достижению этих общих целей (ст. 11 и ст. 4).

### 3. Система принципов безопасного обращения с РАО

Анализ системы принципов безопасного обращения с РАО представляет известные трудности, поскольку эти принципы обладают различной степенью обязательности и находятся в определенной иерархической подчиненности по отношению друг к другу. По степени юридической обязательности они могут быть разграничены на две группы: к одной группе могут быть отнесены принципы, имеющие международно-правовой характер, то есть формулирующие конкретные обязательства для государств-участников Объединенной конвенции, к другой - принципы, имеющие рекомендательный характер.

В свою очередь, принципы, обладающие силой норм международного права, могут быть разграничены на две категории. К первой категории могут быть отнесены принципы, имеющие наиболее общий характер и по существу являющиеся принципами общего международного права, регламентирующие отношения между государствами в связи с безопасным использованием атомной энергии. Таков, например, принцип безопасности, согласно которому конечная ответственность за обеспечение безопасности обращения с ОЯТ и РАО лежит на государстве (Преамбула Объединенной конвенции). Аналогичная формулировка данного принципа содержится в Преамбуле Конвенции о ядерной безопасности, где говорится о том, что ответственность за ядерную безопасность лежит на государстве, под юрисдикцией которого находится ядерная установка.

И тот факт, что указанный принцип сформулирован в Преамбуле каждой из названных Конвенций, никоим образом не ослабляет его юридической силы, поскольку он является проявлением и подтверждением суверенного права государства на обеспечение своей безопасности.

К этой же категории принципов относится принцип признания в качестве принципа международного обычного права, ведущего свое происхождение от принципа римского права, гласящего "используй свою собственность так, чтобы не причинять вреда другому". Применительно к сфере безопасного обращения с ОЯТ и РАО он гласит, что каждая Договаривающаяся сторона при выборе площадки для предполагаемой установки обращения с ОЯТ и РАО принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы такие установки не оказывали неприемлемого воздействия на другие Договаривающиеся стороны, в соответствии с общими требованиями безопасности (п. 2 ст. 6 и ст. 13 Преамбулы Объединенной конвенции). В тексте статьи не раскрывается, что понимается под термином "неприемлемое воздействие". По-видимому, решение вопроса о том, является ли воздействие установки на другую Договаривающуюся сторону приемлемым или, наоборот, неприемлемым, должно осуществляться в каждом конкретном случае с учетом всех факторов безопасности, имеющих отношение к данной установке (метеорологических, геологических, демографических и т.д.) с учетом мнения заинтересованных сторон и в рамках согласованных процедур.

С защитой суверенных прав каждого из участников Объединенной конвенции связан и принцип, сформулированный в Преамбуле, гласящий, что любое государство обладает правом запретить импорт на свою территорию иностранных ОЯТ и РАО. По-видимому, круг субъектов этого права не ограничен лишь числом государств-участников Объединенной конвенции, а включает в себя и государства, не являющиеся участниками Конвенции.

Очень важную роль с точки зрения защиты экологической безопасности призван сыграть принцип международного права, также непосредственно связанный с осуществлением суверенных прав каждого государства на благоприятную природную среду и закрепленный в Преамбуле. Он гласит, что

захоронение РАО, насколько это совместимо с безопасным обращением с этими материалами, должно осуществляться в государстве, в котором они образовались, за исключением случаев, когда безопасному и эффективному обращению с ОЯТ и РАО могут способствовать соглашения между участниками Объединенной конвенции, в частности в тех случаях, когда отходы образуются в результате осуществления совместных проектов.

Другую категорию международно-правовых принципов составляют т.н. "основополагающие" принципы безопасности, в которых нашла свое отражение специфика международно-правового регулирования отношений, связанных с обеспечением ядерной и радиационной безопасности, в том числе и безопасности обращения с ОЯТ и РАО. Одна разновидность таких принципов закрепляет обязательство государства-участника действовать в рамках конкретных процедур, что позволяет гарантировать соблюдение всех требований безопасности на каждой стадии жизненного цикла установки и в процессе выполнения каждой операции с ОЯТ и РАО.

Другая разновидность основополагающих принципов безопасности предусматривает обязательства государства-участника по формированию культуры ядерной безопасности и устанавливает в этой связи приоритет безопасности, либо возлагает на него обязательство по обеспечению необходимыми финансовыми и людскими ресурсами в течение всего жизненного цикла ядерной установки либо, наконец, устанавливает обязательство государств-участников создать и поддерживать законодательную и регулируемую основу для обеспечения безопасности обращения с ОЯТ и РАО, а также создать или назначить регулирующий орган, на который возлагается обязанность реализации законодательной и регулирующей основы.

Принципы, не обладающие силой норм международного права, именуются руководящими принципами и обладают рекомендательным характером. Они, как уже отмечалось выше, выполняют роль ориентирующих критериев при определении высокого уровня безопасности. Хотя в Объединенной конвенции не применяется термин "руководящие принципы", тем не менее, можно полагать, что в Преамбуле Объединенной конвенции речь идет именно о данной категории принципов. В ней говорится, что Договаривающиеся стороны будут при осуществлении своей деятельности по обеспечению безопасности ОЯТ и РАО принимать во внимание принципы, содержащиеся в межучрежденческих "Международных основных нормах безопасности для защиты от ионизирующих излучений и безопасного обращения с источниками излучения" (1996 г.) и в документе МАГАТЭ по основам безопасности, озаглавленном "Принципы обращения с радиоактивными отходами" (1995 г.).

Во взаимосвязи и иерархии основополагающих и руководящих принципов безопасности в полной мере проявляется специфика международно-правового регулирования обеспечения ядерной и радиационной безопасности, в том числе и безопасности обращения с РАО и ОЯТ, которая заключается в том, чтобы зафиксировать в качестве обязательных цели и основополагающие принципы обеспечения безопасности, оставив на усмотрение государства при достижении высокого уровня безопасности право выбора средства достижения цели и реализации основополагающих принципов.

#### **4. Национальные механизмы достижения целей и реализации руководящих принципов Объединенной конвенции**

Требования к формированию национальных механизмов государств-участников, функционирование которых направлено на достижение целей Конвенции и реализацию на практике ее руководящих принципов, определяются в гл. 4 Объединенной конвенции и включают в себя обязательство государств-участников принять законодательные, регулирующие и административные меры, а также другие меры, необходимые для осуществления обязательств, вытекающих из Конвенции.

Законодательная и регулирующая основа включает в себя (ст. 19) разработку норм и стандартов ядерной безопасности и радиационной защиты, учреждение и функционирование системы лицензирования деятельности, связанной с РАО, ведомственного и регулирующего контроля, разграничение компетенции органов, занимающихся различными стадиями обращения с РАО, введение принудительных мер для выполнения регулирующих положений и условий лицензирования.

Обязанность по формированию законодательной и регулирующей основы (ст. 20) возлагается на регулирующий орган, который наделяется надлежащими полномочиями, компетенцией, финансовыми и людскими ресурсами. Только при соблюдении указанных условий регулирующий орган в состоянии осуществить независимые регулирующие функции, не будучи подвержен влиянию неотложных производственных и экономических императивов.

При определении ответственности обладателя лицензии (ст. 21) Конвенция закрепляет важный принцип, значение которого выходит за пределы применения безопасности обращения с ОЯТ и РАО и который подлежит применению во всей сфере государственного управления использованием атомной энергии. Он уже реализован в законодательстве многих зарубежных стран. Согласно этому принципу основная ответственность за безопасность проведения работ в области атомной энергии возлагается на эксплуатирующую организацию. В формулировке Конвенции этот принцип определяется как гарантируемое государствами-участниками сосредоточение основной ответственности за безопасность обращения с ОЯТ и РАО на обладателе соответствующей лицензии. Государство-участник обязано принять все меры по обеспечению того, чтобы обладатель лицензии выполнял свои обязательства.

В обязанность государства-участника входит также принятие мер (ст. 22) по обеспечению деятельности в области безопасного обращения с ОЯТ и РАО необходимыми квалифицированными кадрами, достаточными финансовыми ресурсами и, что чрезвычайно важно подчеркнуть, учитывая

угрозу причинения ядерного ущерба, финансовым обеспечением (при возникновении гражданской ответственности перед третьими лицами в случае ядерной аварии).

Необходимые меры должны быть приняты государством-участником для разработки и осуществления программ качества в отношении безопасного обращения с ОЯТ и РАО.

Государством-участником должны быть обеспечены очень жесткие стандарты и требования радиационной защиты персонала и населения в целях соответствия упоминавшемуся принципу ALARA, согласно которому радиационное облучение персонала и населения, обусловленное функционированием ядерной установки, должно поддерживаться на разумно достижимом низком уровне. В настоящее время в российском законодательстве отсутствуют какие-либо реальные нормативно методические и законодательные механизмы, позволяющие реализовать этот принцип в повседневной практике безопасного обращения с ОЯТ и РАО, тогда как сам принцип в качестве основополагающего закреплен в Конвенции. Это требование дополняется еще более жестким санитарно-гигиеническим положением, согласно которому ни один человек в нормальных условиях эксплуатации ядерной установки не должен получать доз излучения, превышающих установленные национальные пределы, должным образом учитывающие одобренные на международном уровне нормы в области радиационной защиты.

В обязанности государства-участника вменяется также обеспечение до начала и в течение эксплуатации установки для обращения с ОЯТ и РАО подготовки плана аварийных мероприятий на площадке и, если необходимо, вне площадки, обеспечение мер для подготовки и проверки действий планов аварийных мероприятий.

Роль национальных механизмов для реализации норм международного права прослеживается и в сфере регламентирования трансграничного перемещения ОЯТ или РАО. Так, существенный вклад в реализацию принципа международного атомного права, находящегося в стадии становления и утверждения и предусматривающего, что по преимуществу, то есть насколько это совместимо с безопасным обращением с РАО, захоронение РАО должно осуществляться в государстве, в котором они образовались. Предусматривается, что государство происхождения принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы трансграничное перемещение было разрешено и происходило только по предварительному уведомлению и с согласия государства назначения.

В свою очередь, государство назначения дает согласие на трансграничное перемещение только в том случае, если оно имеет административные и технические возможности, а также регулирующую основу, необходимую для обращения с ОЯТ или РАО таким образом, чтобы это соответствовало Объединенной конвенции. Государство происхождения разрешает трансграничное перемещение только в том случае, если оно в соответствии с согласием государства назначения может удостовериться, что требования Конвенции удовлетворены до начала трансграничного перемещения.

Гарантии соблюдения требований безопасности определяются ст. 27, где предусмотрено, что государство происхождения принимает соответствующие меры для выдачи разрешения на возвращение РАО на свою территорию, если трансграничное перемещение не осуществлено или не может быть осуществлено в соответствии с настоящей статьей при условии, что не могут быть осуществлены альтернативные безопасные мероприятия.

## **5. Механизм международного контроля, предусмотренного Объединенной конвенции**

Основной формой международного контроля, предусмотренного Объединенной конвенцией, являются т.н. "совещания по рассмотрению" (ст. 30). Механизм подготовки первого совещания по рассмотрению именуется подготовительным совещанием (ст. 29), на котором: определяется: дата первого совещания по рассмотрению (не позднее 30 месяцев после вступления в силу конвенции), подготавливаются и принимаются на основе консенсуса правила процедуры и финансовые правила, определяются руководящие принципы в отношении формы и структуры национальных докладов, определяется дата представления таких докладов и процесс их рассмотрения.

Национальные доклады, подготавливаемые странами-участницами, в которых предусматриваются меры, принятые для осуществления каждого обязательства, закрепленного Конвенцией, должны включать в себя: политику и практику обращения с ОЯТ, политику и практику обращения с РАО.

Доклад должен включать и перечень установок для обращения с ОЯТ и РАО, подпадающих под действие Конвенции, их местоположение, основное назначение и важнейшие характеристики, инвентарный список ОЯТ и РАО, подпадающих под действие Конвенции. Что касается ОЯТ, то в инвентарном списке содержится описание материала, информация о его массе и общем уровне активности. В инвентарном списке РАО должны быть указаны три вида отходов:

- содержащиеся в хранилище на установках для обращения с РАО и установках ядерного топливного цикла;
- захороненные;
- являющиеся результатом практической деятельности в прошлом.

После обсуждения участники совещания по рассмотрению принимают на основе консенсуса и представляют общественности (ст. 34) документ, в котором излагаются обсуждавшиеся вопросы, выводы, сделанные во время совещания.

Таким образом, совещание по рассмотрению, будучи процессом независимых авторитетных обсуждений, в рамках которого должны обсуждаться меры, принимаемые государством-участником в отношении выполнения обязательств, возложенных на него Конвенцией, должно стать основным механизмом для содействия обеспечению высокого уровня безопасности при обращении с ОЯТ и РАО.

При этом практика, применяемая всеми государствами-участниками, будет подвергаться тщательному изучению, что, несомненно, будет способствовать повышению доверия со стороны общественности и широкого принятия ею практики обращения с отходами.<sup>15</sup>

Именно в том и состоит назначение побудительной Объединенной конвенции, что устанавливаемые ею механизмы для рассмотрения сторонами выполнения своих обязательств послужили стимулом для всех государств поддерживать как можно более высокие нормы безопасности при обращении с ОЯТ РАО.<sup>16</sup>

Характеризуя работу, проделанную Дипломатической конференцией по обсуждению и принятию Объединенной конвенции, российский делегат подчеркнул, что ее принятие будет способствовать дальнейшему развитию глобальной культуры ядерной безопасности и обеспечению широкого применения международных норм и рекомендаций в этой сфере.<sup>17</sup>

В целом принятие Объединенной конвенции можно рассматривать как первый, но очень важный шаг на пути установления универсального международного правопорядка безопасного обращения с РАО во всем мире.

---

<sup>15</sup> RWSC/DC/SR.1, P.8

<sup>16</sup> Ibid; P. 17

<sup>17</sup> Ibid; P. 18