

СТАТЬИ

РЕГУЛИРУЮЩИЕ И КОМПЕТЕНТНЫЕ ОРГАНЫ В СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНВЕНЦИЙ

Андрюшин Н.Ф., Фомичев В.Д. (НТЦ ЯРБ)

Одной из важных проблем безопасного существования и развития атомной энергетики является физическая защита. Помимо того, что захват и незаконный оборот ядерных материалов несут в себе опасность неконтролируемого распространения и тем самым представляют угрозу здоровью людей и безопасности общества, они могут быть также использованы для создания ядерных взрывных устройств. Осознание государствами глобальности, остроты и актуальности данной проблемы послужило причиной выработки целого ряда международных правовых актов.

Вопрос о международной Конвенции о физической защите ядерного материала впервые рассматривался в секретариате МАГАТЭ в 1974 г. Важность заключения конвенции не вызывала сомнений, поскольку все рекомендации МАГАТЭ в данной области по своей юридической природе не носили обязательного характера и приобретали юридическую силу только при включении их в национальное законодательство или административное регулирование. В случае принятия международной конвенции государства, подписавшие и ратифицировавшие ее, связывали себя обязательствами, вытекающими из текста конвенции.

Конвенция о физической защите ядерного материала [1] (далее – Конвенция) была принята в 1979 г., а 3 марта 1980 г. в штаб-квартире МАГАТЭ (Вена) и в штаб-квартире ООН (Нью-Йорк) она была открыта для подписания. Конвенция явилась первым многосторонним документом в области физической защиты, в котором государства-участники признали исключительную важность международного сотрудничества при осуществлении мирной атомной деятельности с целью предотвращения незаконного владения и использования ядерного материала, принятия эффективных мер по обнаружению и раскрытию подобных инцидентов. Статья 5 Конвенции предусматривает: «Государства-участники определяют свой центральный орган и пункт связи, ответственные за физическую защиту ядерного материала и за согласованные меры по возвращению и за ответные действия в случае любого незаконного перемещения, использования или изменения ядерного материала или в случае реальной угрозы такого действия, и информируют об этом друг друга непосредственно или с помощью Международного агентства по атомной энергии».

Первый рекомендательный документ МАГАТЭ о физической защите [2] был создан в 1972 г. Этот документ впоследствии неоднократно пересматривался. В документе 1999 г. [3] учтены рекомендации национальных экспертов, отражающие консенсус, существующий среди государств в отношении требований, которым должны отвечать системы физической защиты ядерного материала и ядерных установок. В п. 4.2.3.2 документа [3] используется понятие «компетентный орган»: «В соответствии со своим законодательством государство должно назначить компетентный орган, которому должны быть предоставлены полномочия по созданию и обеспечению правильной реализации Государственной системы физической защиты». В п. 4.2.3.3 [3] определено: «Компетентный орган государства должен иметь четко определенный правовой статус и быть независимым от заявителя(ей), оператора(ов), а также наделен правовыми полномочиями, по-

зволяющими ему эффективно осуществлять свои обязанности и функции», а в п. 4.4.1 поясняется: «...компетентный орган государства должен убедиться в том, что оценки на ядерных установках проводятся операторами и в отношении транспортировки».

В отечественном документе [4] сказано: «Государственная система физической защиты представляет собой единую систему планирования, координации, контроля и реализации комплекса технических и организационных мер для осуществления физической защиты. В состав государственной системы физической защиты входят:

- федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление (координацию) деятельности ядерных объектов;
- федеральные органы исполнительной власти, участвующие в создании, совершенствовании, осуществлении и обеспечении физической защиты;
- федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный надзор за физической защитой;
- ядерные объекты».

Статья 15 документа [4] предусматривает: «Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору в пределах своих полномочий:

- выполняет функции органа государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;
- осуществляет государственный надзор и контроль за физической защитой на поднадзорных ядерных объектах;
- разрабатывает, утверждает и вводит в действие федеральные нормы и правила в области физической защиты».

Из сопоставления цитат документов [3] и [4] очевидно, что рекомендации МАГАТЭ удовлетворяются, когда заявители, операторы осуществляют свою деятельность независимо от государственных органов, а государство создает систему физической защиты, включающую законодательные, нормативные документы, организационные, финансовые, научные, технические структуры и т.п. Но документы МАГАТЭ не являются обязательными для стран-участниц, которые используют рекомендации постольку, поскольку они не противоречат национальному законодательству, традициям, условиям. Поэтому в Российской Федерации эти рекомендации выполнялись лишь частично. Компетентным органом был Росатом, но заявители, операторы были подведомственны ему.

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» была создана в Российской Федерации значительно позже вступления в силу Конвенции [1] и опубликования рекомендаций МАГАТЭ [2]. В части 4 статьи 6 Федерального закона [5] определено: «Корпорация является наделенным полномочиями от имени Российской Федерации в соответствии с Конвенцией о физической защите ядерного материала государственным компетентным органом по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, центральным государственным органом и пунктом связи и национальным компетентным органом по выполнению обязательств Российской Федерации в области обеспечения физической защиты ядерного материала в МАГАТЭ и других международных организациях». Эта норма вполне соответствовала Конвенции [1], и все имеющиеся в России к 2007 г. нормы и правила в области регулирования физической защиты вполне сочетались с [5], образуя национальную законодательную основу физической защиты и нераспространения ядерных материалов.

В штаб-квартире МАГАТЭ 8 июля 2005 г. Дипломатическая конференция по рассмотрению поправок к [1] приняла поправку [6] к указанной Конвенции. Поправка к Конвенции была ратифицирована Российской Федерацией в июле 2008 г. [7]. В первом же пункте поправки Конвенция переименовывалась в принципиально новый документ, названный «Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок» (далее – новая Конвенция). Это явилось большим достижением международного сообщества в деле противодействия угрозе терроризма, так как новая Конвенция распространялась на ядерные установки. Теперь цели новой Конвенции состоят в достижении и поддержании во всем мире эффективного уровня физической защиты ядерного материала и ядерных установок, используемых в мирных целях, в предотвращении правонарушений, связанных с ядерными материалами и с ядерными установками во всем мире, а также в содействии сотрудничеству между государствами в достижении этих целей.

По существу [6] вводит новую для области физической защиты правовую парадигму, перенеся центр международно принятых обязательств с понятия «государственная система физической защиты» на понятие «законодательная и регулирующая основа». Последнее хорошо знакомо специалистам по другим конвенциям, принятым в недавние годы [8,9]. Действительно, согласно основополагающему принципу «С» новой Конвенции: «Государство несет ответственность за создание и поддержание законодательной и регулирующей основы для организации управления физической защитой. Эта основа должна обеспечивать установление применимых требований физической защиты и включать систему оценки и лицензирования или другие процедуры для выдачи разрешений. Эта основа должна включать систему инспектирования ядерных установок и транспортных средств для проверки соблюдения применимых требований и условий лицензии или другого санкционирующего документа, а также установить механизм обеспечения соблюдения применимых требований и условий, в том числе эффективные санкции».

В развитие принципа «С» другой принцип «D» устанавливает: «Государству следует учредить или назначить компетентный орган, который несет ответственность за реализацию законодательной и регулирующей основы и наделен надлежащими полномочиями, компетенцией и финансовыми и людскими ресурсами для выполнения порученных ему обязанностей. Государству следует предпринять шаги для обеспечения действенной независимости между функциями компетентного органа государства и функциями любого другого органа, занимающегося вопросами содействия применению или использования ядерной энергии».

Таким образом, принцип «С» устанавливает содержание законодательной и регулирующей основы, а принцип «D» требует от государств, принявших поправку к Конвенции [6], наличия специального органа, делая эти принципы аналогичными по существу и едиными по терминологии с соответствующими статьями 7, 8 [8] и 19, 20 [9]. Отличие в том, что в [8, 9] этот орган назван регулирующим, а в [6] – компетентным. Содержание этих принципов наглядно видно в таблице.

Сопоставление международных конвенций

Таблица

Статьи

Положения конвенций	Наименование конвенции		
	Конвенция о ядерной безопасности, 1994 г. Поправки к Конвенции о ядерной безопасности, 1996 г.	Объединенная конвенция о безопасном обращении с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, 1997 г	Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок, 2005 г.
Наименование регулирующего органа	Регулирующий орган	Регулирующий орган	Компетентный орган
Полномочия регулирующего органа	Реализация законодательной и регулирующей основы	Реализация законодательной и регулирующей основы	Компетентный орган несет ответственность за реализацию законодательной и регулирующей основы
Содержание законодательной и регулирующей основы	<p>Предусматривает:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ введение соответствующих национальных требований и регулирующих положений в области безопасности; ▪ систему лицензирования в отношении ядерных установок и запрещение эксплуатации ядерной установки без лицензии; ▪ систему регулирующего контроля и оценки ядерных установок в целях проверки соблюдения действующих регулирующих положений и условий лицензий; ▪ обеспечение выполнения действующих регулирующих положений и условий лицензий, включая приостановку действия, из- 	<p>Предусматривает:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ введение соответствующих национальных требований в отношении безопасности и регулирующих положений по радиационной безопасности; ▪ систему лицензирования деятельности в области обращения с отработавшим топливом и с радиоактивными отходами; ▪ систему запрещения эксплуатации установки для обращения с отработавшим топливом или с радиоактивными отходами без лицензии; ▪ систему соответствующего ведомственного и регулирующего контроля, а также документации и отчетности; 	<p>Эта основа должна обеспечивать установление применимых требований физической защиты и включать систему оценки и лицензирования или другие процедуры для выдачи разрешения. Эта основа должна включать систему инспектирования ядерных установок и транспортных средств для проверки соблюдения применимых требований и условий лицензии или другого санкционирующего документа, а также установить механизм обеспечения соблюдения применимых требований и условий, в том числе эффективные санкции</p>

Положения конвенций	Наименование конвенции		
	Конвенция о ядерной безопасности, 1994 г. Поправки к Конвенции о ядерной безопасности, 1996 г.	Объединенная конвенция о безопасном обращении с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, 1997 г	Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок, 2005 г.
	менение или аннулирование	<ul style="list-style-type: none"> ▪ принудительные меры для выполнения действующих регулирующих положений и условий лицензий; ▪ четкое распределение обязанностей органов, занимающихся различными стадиями обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами 	
Независимость регулирующего органа	Каждая договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения эффективного разделения функций регулирующего органа и функций любых других органов или организаций, которые занимаются содействием использованию или использованием ядерной энергии	Каждая договаривающаяся сторона в соответствии со своей законодательной и регулирующей основой принимает соответствующие меры для обеспечения эффективной независимости регулирующих функций от других функций в тех случаях, когда организации занимаются как обращением с отработавшим топливом или с радиоактивными отходами, так и применением к ним регулирования	Государству следует предпринять шаги для обеспечения действительной независимости между функциями компетентного органа государства и функциями любого другого органа, занимающегося вопросами содействия применению или использования ядерной энергии
Требования к регулирующему органу	Регулирующий орган наделяется надлежащими полномочиями, компетенцией и финансовыми и людскими ресурсами, необходимыми для выполнения порученных ему обязанностей	Регулирующий орган наделяется надлежащими полномочиями, компетенцией и финансовыми и людскими ресурсами для выполнения порученных ему обязанностей	Компетентный орган наделяется надлежащими полномочиями, компетенцией и финансовыми и людскими ресурсами для выполнения порученных ему обязанностей

Содержание понятия «компетентный орган» в [6] существенно изменилось. Он стал ответственным за реализацию не «государственной системы физической защиты», а лишь ее законодательной и регулирующей основы при обязательной независимости от органов, занимающихся содействием использованию или использованием атомной энергии.

Впервые на это обстоятельство обратил внимание А.М. Букринский [10, 11]. Он же обратил внимание на то, что наделение Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» функциями государственного компетентного органа находится в противоречии с положениями как Конвенции [6], так и с положениями статьи 15 Конституции Российской Федерации: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». А после того, как в России вступил в силу [7], нормы [5] должны быть приведены в соответствие с международным договором.

Заключение

1. В рамках совершенствования законодательной и нормативной базы в области использования атомной энергии разработана и принята целая группа законов, непосредственно регулирующих безопасность населения при использовании атомной энергии, в том числе и в области правового обеспечения физической защиты. Существенно усилилось влияние международных принципов, норм и рекомендаций.

2. В связи с принятием поправки к Конвенции [6] Российская Федерация приняла обязательства:

- назначить компетентный орган, ответственный за реализацию законодательной и регулирующей основы;
- обеспечить действенную независимость между функциями компетентного органа государства и функциями любого другого органа, занимающегося вопросами содействия применению или использованию ядерной энергии.

3. В настоящее время необходимо системно и взвешено пересмотреть отечественное законодательство в области физической защиты и привести его в соответствие с нормами международных договоров, принятых Российской Федерацией.

Литература

1. Конвенция о физической защите ядерного материала, принята в Вене 26 октября 1979 г.
2. Рекомендации по физической защите ядерного материала. МАГАТЭ, Вена, 1972.
3. Физическая защита ядерного материала и ядерных установок INFCIRC/274/Rev.4.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июля 2007 г. № 456 «Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов».

Статьи

5. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317 «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».
6. О новой редакции Конвенции о физической защите ядерного материала. Поправки к Конвенции о физической защите ядерного материала. МАГАТЭ (Вена), 25 июля 2005 г.
7. Федеральный закон «О принятии Поправки к Конвенции о физической защите ядерного материала» № 130-ФЗ от 22 июля 2008 г.
8. Конвенция о ядерной безопасности. Принята 17 июня 1994 г. Дипломатической конференцией, созванной МАГАТЭ.
9. Объединенная конвенция о безопасном обращении с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами. Принята в Вене в 1997 г.
10. Букринский А.М. Апостериорный разбор принятия Федерального закона о государственной корпорации «Росатом». Ядерная и радиационная безопасность, 2008, № 1(47).
11. Букринский А.М. Атомный надзор, который нам нужен. Ядерная и радиационная безопасность, 2008, № 3(49).