

НПОРБЯБ

Лекция 2

НПОРБЯБ

Лекция 2

ВОЗНИКНОВЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ЯДЕРНОГО ПРАВА

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ЯДЕРНОГО ПРАВА

ЯДЕРНОЕ ПРАВО РОССИИ

ВОЗНИКНОВЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ЯДЕРНОГО ПРАВА

- ❑ Первый этап развития атомного законодательства (1930-1945 гг.), определялся незначительными масштабами использования атомной энергии, преобладали нормы по защите персонала.
- ❑ Второй этап развития атомного законодательства (1945-1953 гг.) совпал с началом использования атомной энергии в военных целях и объявлением монополии государств на производство радиоактивных материалов.
- ❑ Следующий этап наступил в 1953 г. с отказа ряда государств от монополии на атомную энергию и развитию международного сотрудничества в этой области.
- ❑ Специфика деятельности объектов использования атомной энергии, способствовала формированию единого мирового подхода к обеспечению радиационной и ядерной безопасности, эффективному регулированию деятельности атомной промышленности.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ЯДЕРНОГО ПРАВА

- ❑ Международное ядерное право опирается на установившиеся **принципы** международного права и учитывает **специфику** объектов использования атомной энергии.
- ❑ Международное ядерное право – **система юридических принципов и норм**, регулирующих **отношения между народами и государствами** и определяющих их взаимные права и обязанности.
- ❑ Нормы международного права содержатся в двусторонних и многосторонних межгосударственных договорах.
- ❑ Элементы системы международного права включают **решения, рекомендации, резолюции, конвенции** международных **организаций** и международных **судов**.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ЯДЕРНОГО ПРАВА

- ❑ **Конвенция о ядерной безопасности** – базовая международная норма (1994).
- ❑ Конвенция о ядерной безопасности определила:
 - ответственность за ЯБ и РБ лежит на государстве;
 - для обеспечения ЯБ и РБ государство создает законодательную и регулируемую базу;
 - учреждает или назначает регулирующий орган.
- ❑ **Специальные принципы международного ядерного права:**
 1. мирное использование ядерной энергии;
 2. обеспечение ядерной безопасности;
 3. безопасное для окружающей среды использование атомной энергии;
 4. безопасное развитие ядерной энергетики;
 5. нераспространение ядерного оружия;
 6. ответственность за ущерб.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ЯДЕРНОГО ПРАВА

- ❑ Нормы международного ядерного права носят комплексный характер и затрагивают сферу регулирования в других отношениях (морское право, космическое право и т.д.).
- ❑ Международное ядерное право в рамках МАГАТЭ развивалось по направлениям:
 - создание структур и функций органов и учреждений;
 - системы лицензирования деятельности по обращению с радиоактивными и ядерными материалами;
 - норм физической защиты от радиационного излучения;
 - норм гражданской ответственности за ущерб от деятельности и инцидентов.
- ❑ Нормы международного ядерного права можно объединить по предмету регулируемых ими **отношений** в три группы:
 - разработка, испытание, размещение ядерного оружия;
 - радиоактивное загрязнение объектов окружающей среды;
 - ответственность за использование атомной энергии и защиту работников.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

- ❑ Ядерное право – совокупность специальных **юридических норм**, предназначенных для **регулирования** поведения **юридических или физических** лиц, участвующих в деятельности, связанной с **расщепляющимися материалами, ионизирующими излучениями и облучением естественными источниками излучения** [МАГАТЭ, 2006].
- ❑ Главная цель ядерного права – обеспечить юридическую основу для осуществления деятельности, связанной с использованием ядерной энергии и ионизирующих излучений, так чтобы надлежащим образом обеспечивалась **защита отдельных лиц, собственности и окружающей среды** [МАГАТЭ, 2006].
- ❑ Ядерное право **отличается от других** элементов национального законодательства рядом основных концепций, часто называемых **основополагающими принципами**.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

- ❑ Основопологающие принципы ядерного права (11 принципов):
 1. (a) принцип безопасности;
 2. (b) принцип сохранности;
 3. (c) принцип ответственности;
 4. (d) принцип разрешения;
 5. (e) принцип непрерывного контроля;
 6. (f) принцип компенсации;
 7. (g) принцип устойчивого развития;
 8. (h) принцип соблюдения;
 9. (i) принцип независимости;
 10. (j) принцип транспарентности;
 11. (k) принцип международного сотрудничества.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип безопасности:

- безопасность – это первичное необходимое условие для использования ядерной энергии и источников ионизирующего излучения;
- ядерное право содействует проявлению предосторожности и предусмотрительности таким образом, чтобы предотвращать ущерб, который может быть вызван использованием данной технологии, и сводить к минимуму любые отрицательные последствия, являющиеся результатом неправильного использования технологии или возникновения аварий – (доп.) *‘принцип предотвращения’*;
- основополагающая цель любого режима регулирования – обеспечивать баланс социальных рисков и выгод;
- как риски, так и выгоды, получаемые от использования ядерной энергии, должны хорошо пониматься и приниматься во внимание в целях достижения разумного баланса в установлении правовых или регулирующих мер.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип сохранности:

- потерянные или брошенные источники излучения могут причинять физические увечья лицам, не осознающим соответствующие опасности;
- попадание ИИИ в руки террористических или преступных групп может привести к изготовлению устройств, которые могут быть использованы для совершения злоумышленных действий;
- распространение ядерных материалов может способствовать распространению ядерных взрывных устройств среди как субнациональных, так и национальных субъектов.

□ В силу этих причин требуются специальные юридические меры для обеспечения защиты и учета вида и количества ядерных материалов, которые могут создавать риски в плане физической безопасности.

□ принимаемые меры должны обеспечивать защиту как от случайного, так и преднамеренного переключения с законного использования этих материалов и технологий.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип ответственности:

- в применении ядерной энергии обычно участвует множество сторон, таких, как научно-исследовательские организации, переработчики ядерного материала, изготовители ядерных устройств или источников ионизирующих излучений, лица, занимающиеся медицинской практикой, архитектурно-проектные фирмы, строительные компании, операторы ядерных установок, финансовые учреждения и регулирующие органы;
- **“Кто несет основную ответственность за обеспечение безопасности?”**
- основную ответственность несет – оператор или лицензиат, которому предоставили полномочия осуществлять конкретную деятельность, связанную с применением ядерной энергии или ионизирующих излучений;
- оператору или лицензиату следует нести бремя обеспечения того, чтобы осуществляемая ими деятельность удовлетворяла действующим требованиям, касающимся безопасности, сохранности и охраны окружающей среды.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип разрешения:

- как следствие особых рисков, связанных с ядерными технологиями, ядерное право обычно требует, чтобы в отношении деятельности, связанной с расщепляющимся материалом и радиоизотопами, было получено предварительное разрешение;
- для обозначения такого разрешения используются различные термины, в том числе «официальное разрешение», «лицензия», «допуск», «свидетельство» или «одобрение»;
- в случаях, в которых регулирующий орган устанавливает, что риски, связанные с данной деятельностью, настолько низки, что не требуют регулирования, конкретное официальное разрешение может не требоваться.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип непрерывного контроля:

- даже в условиях, когда официальное разрешение (обычно в виде лицензии) выдается на осуществление некоторых видов деятельности, регулирующий орган должен сохранять за собой постоянное право контролировать данную деятельность таким образом, чтобы быть уверенным в том, что она осуществляется безопасно и надежно, а также в соответствии с условиями разрешения.
- этот принцип означает, что национальное ядерное законодательство должно обеспечивать регулирующим инспекторам свободный доступ ко всем местам, где используется и хранится ядерный материал.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип компенсации:

- в зависимости от различных технических факторов применение ядерной энергии может создавать риск причинения значительного ущерба лицам, собственности и окружающей среде;
- поскольку предупредительные меры не могут полностью исключить возможность причинения такого ущерба, ядерное право требует, чтобы государства принимали меры по обеспечению адекватной компенсации в случае ядерной аварии.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип устойчивого развития:

- некоторые делящиеся материалы и источники ионизирующих излучений могут создавать риски для здоровья, безопасности и окружающей среды в течение очень длительных промежутков времени;
- большая долгоживучесть этих материалов затрудняет определение мер, которые требуются для надлежащей защиты поколений людей в весьма отдаленном и непредсказуемом будущем;
- экономическое и социальное развитие может быть «устойчивым» только в том случае, если окружающая среда планеты будет защищена от деградации;
- призвать нынешнее поколение делать все возможное для обеспечения долгосрочной безопасности, не исключая при этом выбора вариантов для будущих поколений и не полагаясь чрезмерно на долгосрочные прогнозы, которые вряд ли будут точными в случае значительных временных периодов.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип соблюдения:

- ядерная энергия связана с особыми рисками радиационного загрязнения, которое распространяется за пределы национальных границ;
- территория государства не должна использоваться таким образом, чтобы причинять ущерб в другом государстве, и что, следовательно, требуются меры контроля.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип независимости:

- ядерное право уделяет особое внимание созданию регулирующего органа, решения которого по вопросам безопасности не подлежат вмешательству со стороны субъектов, которые участвуют в деятельности по развитию использования или содействия применению ядерной энергии;
- ввиду значительных рисков, связанных с ядерными технологиями, важная роль должна также отводиться независимой и экспертной оценке, проводимой регулирующим органом, в вопросах, имеющих отношение к обеспечению безопасности.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип транспарентности:

- в течение значительного времени впоследствии информация, касающаяся ядерных материалов и технологий, считалась особо «чувствительной» и рассматривалась правительствами как секретная;
- принцип транспарентности требует, чтобы органы, участвующие в развитии, применении и регулировании использования ядерной энергии, предоставляли всю соответствующую информацию о том, как используется ядерная энергия, особенно в том, что касается инцидентов и аномальных событий, которые могут оказывать воздействие на здоровье людей, безопасность и окружающую среду.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип международного сотрудничества (1):

- пользователям ядерных технологий и органам, регулирующим ядерную деятельность, необходимо поддерживать тесные связи с партнерами в других государствах и в соответствующих международных организациях;
- возможное трансграничное воздействие требует, чтобы правительства согласовывали политику и разрабатывали совместные программы таким образом, чтобы снизить риски нанесения ущерба своим гражданам и территориям, всему мировому населению и фактически планете в целом;
- уроки, извлеченные в одном государстве в отношении того, как повышать безопасность, могут иметь самое непосредственное отношение к улучшению положения в других государствах;
- использование ядерного материала связано с рисками в плане физической безопасности, которые не сдерживаются государственными границами.

СОВРЕМЕННОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВО

□ Принцип международного сотрудничества (2):

- угрозы террористических актов и угрозы, связанные с незаконным оборотом ядерного материала и распространением ядерных взрывных устройств, уже давно признаны в качестве вопросов, требующих высокого уровня международного сотрудничества;
- опубликовано большое число международно-правовых документов, кодифицирующих обязательства государств в ядерной области;
- расширяющийся многонациональный характер атомной промышленности в условиях, когда происходят частые перемещения ядерного материала и оборудования через национальные границы, ставит эффективный контроль в зависимость от параллельных и совместных подходов, применяемых как государственными организациями, так и частными юридическими лицами.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ЯДЕРНОГО ПРАВА

- ❑ Законодательство в области ядерной энергии, как и любое другое законодательство, должно соответствовать конституционным и институциональным требованиям политической и правовой системы государства.
- ❑ Использование ядерной энергии является чрезвычайно сложным техническим делом, в котором некоторые виды деятельности и материалы создают необычные риски для здоровья человека, безопасности и окружающей среды, а также национальные и международные риски в плане физической безопасности.
- ❑ Разработана очень детальная и сложная система технических элементов с целью обеспечения того, чтобы связанная с ядерной областью деятельность могла выполняться безопасно, надежно и экологически приемлемым образом.
- ❑ Технические элементы состоят из **общих принципов (1), обязательных требований или правил (2), необязательных руководящих принципов или рекомендаций (3) и неофициальных практических методов (4).**

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ЯДЕРНОГО ПРАВА

- ❑ Наличие широкого спектра технических правил рождает вопрос, как законодатель должен решать задачу придания им обязательной силы применительно к субъектам, участвующим в деятельности, связанной с применением ядерной энергии, включая индивидуальных лиц, частные коммерческие предприятия, академические учреждения, профессиональные организации и правительственные органы?
- ❑ Невозможно включать даже небольшое количество этих правил в национальное законодательство.
 - приведет к чрезвычайно длинным текстам, непонятным большинству пользователей;
 - может препятствовать прогрессу в обеспечении безопасности в результате наложения негибких ограничений на применение полезных достижений в науке, технике, управлении и регулировании;
 - технические правила не всегда характеризуются общей применимостью, они могут применяться только к конкретной деятельности или установке, учитывающей ее конкретные характеристики и связанные с ней риски.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ЯДЕРНОГО ПРАВА

- ❑ Законы следует составлять таким образом, чтобы в них были отражены общеприменимые требования, охватывающие широкие сферы интересов общественности.
- ❑ Технические правила необходимо оценивать, чтобы определить:
 - (1) имеют ли они общее значение;
 - (2) или же основное внимание в них уделяется конкретным видам деятельности или установкам.
- ❑ Первая категория технических правил должна кодифицироваться в законах общей применимости.
- ❑ Вторую категорию требований целесообразнее помещать на нижнем уровне в национальной правовой иерархии.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ЯДЕРНОГО ПРАВА

- Для обеспечения безопасности, сохранности и охраны окружающей среды в ядерной области следует предусматривать технические меры в виде:
 - (1) основных принципов, принимаемых в качестве общеприменимого закона, соблюдение которых является обязательным для всех лиц и организаций;
 - (2) технических требований (в том числе регулирующих правил, руководящих принципов и рекомендаций), которые не являются общеприменимыми, но которым придана обязательная сила применительно к конкретным лицам или организациям по решению регулирующего органа или посредством введения конкретных условий лицензирования, при этом последние являются обязательными только для владельца лицензии.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ЯДЕРНОГО ПРАВА

□ Структура закона в ядерном законодательстве [МАГАТЭ, 2006]:

- (1) Название закона.

- (2) Содержание:

I: Цели закона;

II: Область применения закона;

III: Определения ключевых терминов;

IV: Регулирующий орган;

V: Официальные разрешения (лицензии, допуски и т.д.);

VI: Обязанности лицензиатов, операторов, пользователей;

VII: Инспекции;

VIII: Применение санкций.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ЯДЕРНОГО ПРАВА

□ Структура закона в ядерном законодательстве [МАГАТЭ, 2006]:

- Разделы IX-X содержат особые требования для каждой темы, например, радиационная защита, радиоактивные материалы и источники излучения, безопасность ядерных установок, аварийная готовность и реагирование, добыча и переработка, перевозка, радиоактивные отходы и отработавшее топливо, ответственность за ядерный ущерб и ее покрытие, гарантии, контроль импорта и экспорта и физическая защита.
- Раздел X: заключительные положения (внесение изменений, отмена более ранних законов и т.д.).

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ЯДЕРНОГО ПРАВА

□ В НПА ядерного законодательства содержится:

- ключевые термины, точное определение которых необходимо привести в отдельном разделе;
- институциональная ответственность в отношении каждого вида регулируемой деятельности во избежание возникновения путаницы;
- четкие формулировки в отношении того, какая деятельность регламентируется и какие процедуры должны осуществляться в целях соблюдения закона;
- четкие положения относительно случаев несоответствия и нарушения регулирующих правил;
- разъяснения, как финансовые расходы в отношении различных видов деятельности будут погашаться;
- гарантии участия в процессе регулирования заинтересованных сторон;
- положения, предоставляющие регулирующим органам право введения корректировок с учетом технологических, социальных и экономических изменений.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ЯДЕРНОГО ПРАВА

□ Связь с неядерными законами по вопросам:

- (a) местного контроля за землепользованием;
- (b) вопросов, имеющих отношение к охране окружающей среды;
- (c) экономического регулирования электроэнергетических предприятий;
- (d) техники безопасности и гигиены труда работников;
- (e) общих административных процедур правительственных органов;
- (f) перевозки;
- (g) экспорта и импорта ядерного материала;
- (h) прав интеллектуальной собственности;
- (i) ответственности за неядерный ущерб;
- (j) управления аварийными ситуациями;
- (k) налогообложения.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ЯДЕРНОГО ПРАВА

- Отражение содержания международных конвенций или соглашений в национальном законодательстве [статье 4 Конвенции о ядерной безопасности]:
 - «Каждая Договаривающаяся сторона в рамках своего национального законодательства принимает свои законодательные, регулирующие и административные меры и другие шаги, необходимые для осуществления своих обязательств, вытекающих из настоящей Конвенции».
- Это подразумевает:
 - перевод международного документа на национальный язык;
 - организацию ключевых положений в соответствии с национальной правовой базой.
- Конституционные положения, действующие в некоторых государствах, делают международные соглашения, заключенные в соответствии с национальным законодательством, частью правовых баз этих государств без принятия дальнейшего законодательного акта; международные документы считаются 'обладающими сами по себе исполнительной силой'.

ЯДЕРНОЕ ПРАВО РОССИИ

□ Ключевые положения концепции ядерного права РФ:

- (1) система ядерного права включает в себя несколько рамочных (системообразующих) законов, содержащие общие положения, определяющие основы правового регулирования в сфере использования атомной энергии, а также специализированные законы по отдельным институтам ядерного права или направлениям деятельности в области ИАЭ;
- (2) постоянное обновление ядерного права по вопросам: государственного управления и регулирования ОИАЭ, лицензирования, контроля и надзора, ответственности за правонарушения, развития основных принципов и задач НПА в области ИАЭ.
- (3) согласованность с неядерным законодательством, исключение дублирования и «серых зон» с не четким определением обязанностей и ответственности.

ЯДЕРНОЕ ПРАВО РОССИИ

□ Ядерное право РФ должно обеспечивать:

- в **политическом** контексте – правовую основу для участие органов власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления, организаций и отдельных граждан в решении вопросов ИАЭ, равноправное и независимое участие РФ в международном сотрудничестве в области ИАЭ;
- в **оборонном** контексте – суверенитет и независимость РФ в условиях изменяющейся геополитической обстановки при сохранении паритета ядерных вооружений как гарантии предотвращения внешней агрессии;
- в **экономическом** контексте – расширение и повышение экономической эффективности ИАЭ в условиях рыночной экономики;
- в контексте **безопасности человека** и ОС – правовую основу для минимизации радиационных рисков до приемлемого уровня для граждан, общества и ОС,
- в контексте **прав человека** – социальные гарантии для населения и работников ОИАЭ, возмещения ущерба для жизни, здоровья, собственности, установления ответственности за правонарушения в области ИАЭ, создание приоритетных социальных условий для регионов размещения ОИАЭ.

ЯДЕРНОЕ ПРАВО РОССИИ

- ❑ Ядерное право РФ обеспечивает поставленные задачи при помощи законодательства – иерархической совокупности входящих в правовую систему РФ НПА, регулирующих отношения в области ИАЭ:
 - международных договоров РФ;
 - законодательных НПА;
 - подзаконных НПА.
- ❑ Общие вопросы:
 - ФЗ «О радиационной безопасности» от 09.01.1996 N 3-ФЗ;
 - ФЗ «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ ";
 - ратифицированные международные конвенции.

ЯДЕРНОЕ ПРАВО РОССИИ

□ Специальные вопросы:

- ФЗ «О финансировании ЯРОО» от 10 февраля 1999 г. N 30-ФЗ;
- ФЗ «О государственной корпорации «Росатом» от 1 декабря 2007 г. N 317-ФЗ;
- ФЗ «Об обращении с РАО» от 11 июля 2011 г. N 190-ФЗ;
- ФЗ «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерноопасные производства и в области использования атомной энергии» от 8 марта 2011 г. N 35-ФЗ.

ЯДЕРНОЕ ПРАВО РОССИИ

□ Смежные отрасли права:

- ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ;
- ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 N 174-ФЗ;
- ФЗ «О промышленной безопасности» от 21.07.1997 N 116-ФЗ;
- ФЗ «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ;
- ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии» от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ.
- ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 N 68-ФЗ;
- «Градостроительный кодекс» от 29.12.2004 N 190-ФЗ;
- «Водный кодекс» от 03.06.2006 N 74-ФЗ.

ЯДЕРНОЕ ПРАВО РОССИИ

□ Структура российского законодательства в области ИАЭ:

- Конституция РФ;
- Международные конвенции и договора РФ;
- Федеральные законы и кодексы РФ;
- НПА Президента РФ и Правительства РФ;
- Федеральные нормы и правила, Санитарные правила и нормы, ГОСТы, технические регламенты;
- Нормативные документы органов государственного управления и государственного регулирования в области ИАЭ;
- Руководства по безопасности, перечни НДТ и другие рекомендательные документы.