

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЯДЕРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ И ДОГОВОРНЫЕ АСПЕКТЫ

В статье предпринят анализ деятельности международных институтов и основополагающих договоров в сфере осуществления государствами ядерной деятельности. Также определены пробелы в праве международной ядерной безопасности. В заключение делается вывод о необходимости усиления международного сотрудничества в области производства атомной энергии и безопасности на АЭС.

Ключевые слова: Международное право, аварии на атомных энергетических станциях, ядерные установки, ядерная безопасность, МАГАТЭ, международные конвенции, ядерный инцидент.

За последние тридцать – сорок лет стало ясно, что даже мирное, невоенное использование ядерной энергии может обернуться серьезной опасностью для населения Земли и ее природной среды. Ядерные аварии в 1957 г. – в Уиндскейле (Англия), в 1959 г. – в Санта-Сюзанне (США), в 1961 г. – в Айдахо-Фолсе (США), в 1979 г. – на АЭС Три-Майл-Айленд (США), в 1986 г. – на Чернобыльской АЭС (СССР) выявили разрушительные последствия правомерной деятельности государств. При этом последствия проявляются по прошествии многих лет в виде различных заболеваний людей, генетических мутаций потомства, психических расстройств, что свидетельствует об их повышенной опасности. С момента начала эксплуатации атомных станций в 15 странах мира произошло более 150 ядерных инцидентов и аварий различной степени сложности. Всего же за более чем 50 лет ядерной эры в мире «произошло около 400 радиационных аварий, т. е. по 8 аварий в год» [1].

Трагичные события на АЭС продемонстрировали, что авария на мирной атомной электростанции может иметь самые серьезные последствия из-за высвобождения большого количества высокорadioактивных веществ и даже за пределами данной страны, в силу способности этих веществ передвигаться в природной среде. На международной конференции, посвященной анализу

последствий аварии на Чернобыльской АЭС, отмечалось: «Некоторые продукты питания, получаемые от животных, пасущихся на полуприродных пастбищах, а также дикие животные, ягоды, грибы будут по-прежнему обладать радиоактивностью, превышающей допустимые уровни, в некоторых случаях существенным образом. Это может продолжаться в течение нескольких десятилетий и, как представляется, будет основным источником внутреннего облучения в будущем» [2. С. 6].

Множество проведенных исследований свидетельствует о том, что и без аварий АЭС выбрасывают в атмосферу большое количество радиоактивных веществ, улавливать которые человечество еще не научилось. Исследователи уже давно говорят о проблеме Черного моря. Так, по мнению видного ученого-эколога А. В. Яблокова, «Большое количество радиоактивных веществ, выпадая с дождями, по европейским рекам, скатывается в море, где происходит самопроизвольная сборка “Черноморского атомного реактора”, который в любой момент может заработать» [3. С. 68]. Сегодня статистика США утверждает, что уже каждый третий житель болен раком. Вывод ведущих медиков США: «Продолжающиеся “допустимые выделения” и аварийные утечки с ядерных объектов во всем мире приводят к врожденным дефектам, умственной

отсталости, росту детской смертности, раковым заболеваниями, аллергиям, а также к ранее неизвестным заболеваниям» [4. С. 178]. Однако даже «небольшие количества» имеют тенденцию накапливаться. При этом их радиоактивность больше радиоактивности ядерного топлива, и их накопление таит колоссальную растущую угрозу. Уже встречается радиоактивная рыба. «Очень мало говорят о газе – радоне. Он появляется в результате расщепления атома урана. Радон вызывает расщепление природных элементов и даже элементов, находящихся в ядерных боеголовках и на свалках ядерных отходов. Никто не знает ту границу, за которой кончается способность саморегуляции природы, а это может привести к планетарному ядерному взрыву» [5. С. 213; 6]. С точки зрения охраны окружающей среды наибольшую опасность представляют заводы по переработке отработавшего топлива. По оценкам специалистов, на эти заводы приходится около 95 % попадающих в биосферу радиоактивных отходов [7. С. 48].

Вместе с тем ко времени чернобыльской катастрофы (26 апреля 1986 г.) в общественном сознании никакой проблемы в использовании атомной энергии не существовало. Даже в Японии, ставшей жертвой атомной бомбардировки, антиатомные настроения с развертыванием атомной энергетики довольно быстро рассеялись. Считалось, что «степень использования энергии “мирного атома” характеризует технологическую “продвинутость” страны» [8. С. 56]. Такая точка зрения на использование мирного атома имела место практически во всех высокоразвитых странах мира. При этом и сегодня приходится часто слышать и читать о возникновении «предельно допустимых» утечек радиации, не представляющей угрозы для жителей и природы. Так, в 2003 г. на сайте Министерства Российской Федерации по атомной энергии была опубликована статья Всемирной ядерной ассоциации, в которой приводились доводы в пользу ядерной энергетики:

- «Ядерная энергия – устойчивый и чистый, безопасный и экономичный путь для обеспечения критически растущей потребности в электроэнергии в мире»;

- «Ядерные отходы по сравнению с огромным количеством атмосферных выбросов от источников энергии, сжигающих ор-

ганическое топливо, существуют в небольших количествах»;

- «АЭС – прочные, надежные установки и считаются одними из наиболее защищенных промышленных сооружений в мире»;

- «Транспортировка ядерных материалов ни разу за последние четыре десятилетия не привела к опасной утечке радиации»¹.

Однако печальные результаты ядерной деятельности многих государств и, прежде всего, произошедшая сегодня ядерная катастрофа на японской атомной электростанции Фукусима-1, убедительно опровергают тезисы защитников мирных атомных проектов о явном преуменьшении опасности такой деятельности. В связи с этим в настоящее время остро стоит вопрос не только о национальной технической безопасности атомной энергетики, но и об эффективном международно-правовом регулировании деятельности государств в этой сфере.

Характерной чертой международно-правового регулирования ядерной деятельности является участие в нем международных межправительственных и неправительственных организаций. Они осуществляют при этом регулирующие функции и вырабатывают стандарты и рекомендации в области использования ядерной энергии. Начало международной деятельности в области регулирования безопасности ядерной энергии было положено созданием в 1928 г. межправительственной организации – Международной комиссии по радиологической защите². А в 1955 г. решением Генеральной Ассамблеи ООН был создан Научный комитет ООН по действию ядерной радиации, который должен был заниматься изменением доз, последствий и рисков, возникающих от ионизирующей радиации в общемировом масштабе. В настоящее время работа этих организаций составляет научную основу для регулирования вопросов безопасности ядерной энергии в рамках Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), осуществляемого в сотрудничестве с Международной организацией труда (МОТ),

¹ Окружающей среде нужна ядерная энергия. Всемирная Ядерная Ассоциация // Официальный сайт Министерства по атомной энергии РФ. URL: www.minatom.ru (дата обращения: 1.04.2011).

² Далее по тексту: Международная комиссия по радиологической защите – МКРЗ.

Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Продовольственной и сельскохозяйственной организацией (ФАО), а также в рамках Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом) и Агентства по ядерной энергии Организации экономического сотрудничества и развития (АЯЭ/ОЭСР) [9. С. 187].

Особенностью деятельности международных институтов в области использования атомной энергии в мирных целях заключается в том, что природоохранное регулирование не представляет отдельного направления в деятельности МАГАТЭ, Евратома и других международных организаций. В связи с этим важно отметить деятельность Международной комиссии по радиологической защите. МКРЗ – это неправительственная научная организация, независимое зарегистрированное благотворительное общество, которое выпускает рекомендации для защиты от действия всех источников излучения [10. С. 24]. При этом МАГАТЭ интерпретирует эти рекомендации в международные правила безопасности и руководящие принципы радиологической защиты. Государства могут также принимать рекомендации МКРЗ для разработки своих собственных норм радиационной защиты. В 2005 г. Комиссия пересмотрела свои рекомендации. Помимо прочего, новые рекомендации впервые включают предлагаемую структуру для оценки воздействия ионизирующей радиации на окружающую среду. В течение более чем пятидесяти лет рекомендации МКРЗ являются основой стандартов, разрабатываемых на национальном уровне. Комиссия сотрудничает также с Международной комиссией по радиационным единицам и измерениям, Комиссией европейских обществ и другими международными организациями.

Одним из важных направлений деятельности МАГАТЭ является реагирование на чрезвычайные происшествия. Сразу после аварии на Чернобыльской АЭС под эгидой МАГАТЭ были заключены две Конвенции, которые решают вопросы безотлагательного оповещения в случае аварии на ядерной установке и помощи государствам, могущим пострадать от таких аварий. Этому способствовало то, что в рамках МАГАТЭ уже были подготовлены документы в форме стандартов и руководств по этому вопросу. Одним из них было руководство МАГАТЭ

«Планирование по обращению с радиационными авариями», подготовленное при участии МОТ, ФАО и ВОЗ. Другим совместным документом, подготовленным МАГАТЭ, ВОЗ и ФАО, стало издание «Взаимная помощь для радиационных аварий».

Стандарты ядерной безопасности разрабатываются в рамках всеобъемлющей Программы стандартов по ядерной безопасности Агентства (NUSS), относящихся к атомным электростанциям и другим ядерным установкам. Они также публикуются в серии изданий по безопасности. Природоохранные аспекты ядерной безопасности охватываются такими документами МАГАТЭ, как «Организация контроля радиоактивных выбросов и отходов в процессе эксплуатации атомных электростанций», «Система теплоносителя реактора и связанные с ней системы атомных электростанций» и пр. В рамках программы NUSS Агентство издало стандарты по безопасности при выборе площадки для ядерной электростанции. Вопрос о выборе площадки должен решаться с учетом сейсмической безопасности и метеорологических требований. Стандарты и руководства охватывают также вопросы критериев и технических приемов для измерения внешних опасностей для ядерных установок. Кроме того, МАГАТЭ осуществляет сбор, оценку и распространение информации по необычным событиям, имеющим значение для обеспечения безопасности [11. С. 241]. Эти явления должны включать в себя незапланированный выброс радиоактивных отходов или выброс, приведший к увеличению уровня радиоактивности в окружающей среде. В целях распространения такой информации была создана специальная система, известная как Система донесений об Инцидентах (IRS).

Другим важным направлением регулирования безопасного для окружающей среды использования ядерной энергии в мирных целях является сотрудничество государств по выработке международной договорной регламентации этих вопросов. Тенденция создания специального договорного регулирования в рассматриваемой области стала проследиваться в 80–90-е гг. XX в. В это время были приняты мировым сообществом ряд основополагающих международных конвенций, направленных на усиление ядерной безопасности. В 1986 г. были заключены две конвенции – Конвенция об

оперативном оповещении о ядерной аварии и Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, в 1994 г. – Конвенция о ядерной безопасности, в 1997 г. – Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами. До принятия этих международных актов существовал, в сущности, лишь один международный договор, прямо регулирующий вопросы защиты окружающей среды от радиоактивного загрязнения, а именно Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. с поправками к ней 1994 г. Особое значение в ряду этих документов принадлежит Конвенции о ядерной безопасности 1994 г., в преамбуле которой указано на необходимость в последующем принятия международной Конвенции о ядерных отходах, а также намечены дальнейшие шаги по выработке договорных норм в этой области. Стороны заявили что они «подтверждают необходимость незамедлительного начала разработки международной конвенции о безопасности обращения с радиоактивными отходами, как только в результате идущего процесса разработки основ безопасности при обращении с отходами будет достигнуто широкое международное согласие; признают полезность дальнейшей технической работы в связи с обеспечением безопасности на других стадиях ядерного топливного цикла и то, что эта работа может со временем способствовать развитию существующих или разработке будущих международных-правовых документов» [12. С. 2].

Важнейшие задачи Конвенции следующие:

- создавать и поддерживать на ядерных установках эффективные средства защиты от потенциальной радиационной опасности с тем, чтобы защитить отдельных лиц, общество в целом и окружающую среду от вредного воздействия ионизирующего излучения от таких установок;

- предотвращать аварии с радиологическими последствиями и смягчать последствия в том случае, если они произойдут.

Под ядерными установками в Конвенции понимаются любые гражданские наземные атомные станции, включая хранилища и установки для обработки и переработки радиоактивных материалов, которые находят-

ся на этой же площадке и непосредственно связаны с эксплуатацией данной атомной станции. Конвенция охватывает такие вопросы, как размещение (выбор площадки) для ядерной установки, устройство и сооружение ядерной установки (вопросы технологической безопасности), а также безопасное управление ядерной установкой (вопросы эксплуатационной безопасности). При этом она учитывает экологические аспекты ядерной безопасности. Конвенция предусматривает, что каждая договаривающаяся сторона «принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы были разработаны и осуществлялись надлежащие процедуры оценки вероятного воздействия предлагаемой ядерной установки на окружающую среду с точки зрения безопасности» (ст. 17). Следовательно, Конвенция утверждает применение процедуры оценки воздействия на окружающую среду³ в отношении планируемых ядерных установок.

В том случае, если планируемая ядерная установка должна быть размещена вблизи границы другого государства, Конвенция предусматривает процедуры консультаций заинтересованных сторон и предоставления необходимой информации с тем, чтобы они могли самостоятельно произвести оценку и анализ вероятного влияния ядерной установки на безопасность на своей территории. Вместе с тем Конвенция, однако, обходит молчанием вопрос о том, как следует поступать в случае, если соседнее государство станет возражать по поводу размещения планируемой ядерной установки вблизи своих границ, и консультации с этим государством не приведут к разрешению этой ситуации.

Следует также отметить, что Конвенция о ядерной безопасности не предусматривает проведения ОВОЗ в трансграничном аспекте, а только в рамках территории того государства, где должна разместиться планируемая ядерная установка. В то время как такие процедуры предусматриваются, например, Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1992 г. и Конвенцией о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г. Это свидетельствует об определен-

³ Далее по тексту: оценка воздействия на окружающую среду – ОВОЗ.

ном пробеле в праве международной ядерной безопасности.

В Конвенции предписывается, что договаривающиеся стороны принимают все соответствующие меры для того, чтобы в проекте и при сооружении ядерной установки предусматривалось несколько надежных уровней и способов защиты от выброса радиоактивных материалов в целях предотвращения аварий и смягчения их последствий в том случае, если они произойдут (ст. 18). На тот же случай предусматриваются меры по аварийной готовности. Конвенция обязывает государства, на территории которых находятся ядерные установки, иметь планы аварийной готовности и обеспечивать свое собственное население и компетентные органы соседних государств информацией, необходимой для аварийного планирования (ст. 16).

Ядерная безопасность является той областью, в которой проявляется регулирующая роль международных организаций, в том числе МАГАТЭ, под эгидой которого заключена Конвенция. Поэтому естественным образом встает вопрос о том, как соотносятся регулирование ядерной безопасности МАГАТЭ и процедуры, предусмотренные в Конвенции.

Конвенция учитывает, что международное регулирование ядерной безопасности со стороны МАГАТЭ приобретает форму документов разных категорий: 1) основополагающих принципов безопасности; 2) детализированных стандартов (норм) безопасности; 3) сформулированных на международном уровне руководств по безопасности, которые периодически обновляются (Преамбула). Однако здесь же подчеркивается, что «настоящая Конвенция предусматривает обязательство применять основополагающие принципы безопасности ядерных установок, а не детализированные стандарты безопасности». Таким образом, на договорно-правовом уровне утверждаются и закрепляются только «основополагающие принципы безопасности». А роль вторых, по справедливому мнению Ю. Я. Баскина и Д. И. Фельдмана, сводится лишь к тому, чтобы служить «руководством», т. е. быть «тем направлением, на котором может быть достигнут высокий уровень безопасности» [13. С. 231].

Конвенция о ядерной безопасности устанавливает наиболее общие и основопола-

гающие процедуры, которыми должны руководствоваться государства, осуществляя национальное регулирование ядерной безопасности. Например, государства должны создать и поддерживать законодательную и регулируемую основы для обеспечения безопасности ядерных установок (ст. 7). Сюда относятся мероприятия по созданию национальных требований и положений по безопасности; системы лицензирования ядерных установок и запрет на управление ядерной установкой при отсутствии лицензии; системы регулятивных инспекций и оценок ядерных установок для установления соблюдения положений и условий лицензий, принудительное выполнение положений и условий лицензий. Очевидно, что эти меры принимаются государствами-сторонами Конвенции на национальном уровне.

Однако не стоит оценивать значение Конвенции с точки зрения повышения роли международных стандартов. Ее значение состоит в том, что она сделала процесс регулирования государствами безопасного использования ядерной энергии прозрачным. Она добилась этого, установив обязанность государств представлять национальные доклады о мерах, которые каждое из них «приняло в целях осуществления обязательств, вытекающих из настоящей Конвенции» (ст. 5). Эти доклады согласно Конвенции должны представлять на «совещании по рассмотрению», причем до начала таких совещаний (ст. 5 и 20). Рассмотрение докладов завершается принятием суммарного доклада (ст. 25). Суммарные доклады делаются доступными для общественности (ст. 20).

Из всего вышесказанного видно, что Государства-стороны Конвенции о ядерной безопасности действительно предусмотрели в ней лишь самые основополагающие и общие принципы безопасности. Статус стандартов безопасности как международной договорной нормы их не устраивает. Даже предложение о том, чтобы включить технические стандарты МАГАТЭ в качестве приложений к Конвенции (факультативного или обязательного характера), не получили одобрения со стороны государств, прежде всего ведущих ядерных держав.

Вместе с тем Конвенция о ядерной безопасности 1994 г. предопределила принятие мировым сообществом Объединенной кон-

венции о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г. Свидетельством этого является зафиксированное в Конвенции о ядерной безопасности положение об обязательстве государств-участников создать такой международный документ.

В сферу применения Объединенной конвенции 1997 г. входит регулирование обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом, которые образуются в результате гражданской деятельности – в ядерном топливном цикле, при этом исключен процесс переработки отработавшего ядерного топлива с целью получения нового топлива для ядерного реактора (ст. 3) [14. С. 4]. Объединенная конвенция разделяет положения об отработавшем топливе и радиоактивных отходах главным образом в связи с необходимостью различить положения об установках по обращению с отработавшим топливом и установках по обращению с радиоактивными отходами. Конвенция предусматривает требование к Государствам-участникам о том, чтобы на всех стадиях обращения с ядерными материалами осуществлялась надлежащая защита отдельных лиц, общества в целом и окружающей среды от радиологических рисков. Таковую защиту следует предусмотреть «путем применения на национальном уровне соответствующих методов защиты, утвержденных регулирующим органом, в рамках своего национального законодательства, должным образом учитывающего одобренные на международном уровне критерии и стандарты (нормы)» (ст. 4 и 11).

Как и Конвенция о ядерной безопасности, Объединенная конвенция предусматривает положение об оценке воздействия на окружающую среду в отношении планируемых ядерных установок (ст. 6 и 13). В данном случае также принимается и используется процедура консультаций и обеспечения информацией для решения трансграничных вопросов, утвердившаяся в международном праве защиты окружающей среды (МПОС). При этом процедура адаптируется к особенностям ядерной деятельности, и используется на этапе, предшествующем началу этой деятельности. До начала сооружения установки нормы Объединенной конвенции требуют проведения экологической экспертизы

(ст. 15), в то время как Конвенция о ядерной безопасности не предусматривает проведения такой экспертизы в отношении ядерных установок.

В Объединенной конвенции предписывается, что «в течение срока эксплуатации установки» каждая договаривающаяся сторона «принимает меры для предотвращения незапланированных и неконтролируемых выбросов радиоактивных материалов в окружающую среду» (ст. 24). А в случае, если такой выброс произойдет, каждая сторона обеспечивает, чтобы принимались меры с целью контроля за выбросом и смягчения его последствий. Кроме того, в Конвенции содержится требование о том, чтобы национальные дозовые пределы должным образом учитывали одобренные на международном уровне стандарты (нормы) в области радиационной защиты.

По конкретным вопросам ядерной безопасности установок Объединенная конвенция так же, как и Конвенция о ядерной безопасности, содержит только основополагающие принципы, которыми должны руководствоваться государства, осуществляя национальное регулирование ядерной безопасности. В связи с этим в литературе есть мнение о том, что «Объединенная Конвенция не стала инструментом по регулированию международных перевозок и вообще порядка ввоза и вывоза радиоактивных отходов и отработавшего топлива» [15. С. 43]. Однако в нее вошли основные принципы, относящиеся к этим вопросам. В частности, предусматривается, что при трансграничном перемещении через государства транзита применяются «те международные обязательства, которые соответствуют конкретным используемым видам транспорта» (ст. 27). Что же касается порядка ввоза и вывоза, то государство происхождения, вывозящее материалы, должно получить разрешение государства назначения и уведомить его об этом.

Кроме того, Объединенная конвенция содержит важные положения, в которых отразилась специфика ядерной деятельности. В ней говорится, что ничто не затрагивает права договаривающейся стороны экспортировать свое отработавшее топливо для переработки. Конвенция также не затрагивает права государств, в которые экспортируются радиоактивные отходы для переработки, вернуть государству проис-

хождения радиоактивные отходы после их переработки, равно как и другие отходы переработки (ст. 27). Эти положения отражают то обстоятельство, что на практике сразу несколько государств могут быть охвачены одним ядерным топливным циклом. На случай аварийной ситуации Объединенная конвенция предусматривает меры по аварийной готовности (ст. 25).

Важным аспектом международно-правового регулирования ядерной деятельности является вопрос об ответственности за ущерб от ядерной деятельности государств. Один из виднейших российских юристов-международников И. И. Лукашук в связи с этим отметил: «Вопросы ответственности – одни из самых важнейших и актуальных вопросов международного права» [16. С. 2]. В области ответственности за ущерб, причиненный в связи с использованием ядерной энергии, действует несколько международно-правовых актов. Основными такими документами являются: Парижская Конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии 1960 г.; Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г.; Конвенция, дополняющая Парижскую конвенцию 1960 г. об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии 1963 г. (Брюссельская дополнительная конвенция); Брюссельская конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 г. и Конвенция о гражданской ответственности в области морских перевозок ядерных материалов 1971 г.

Для правильного понимания всех аспектов ответственности за ядерный ущерб необходимо четко определить основные понятия этого института. Одно из них – ядерный риск, под которым понимается возложение всей полноты ответственности за случайно происшедший ущерб на лицо, занимающееся ядерной деятельностью, риск быть признанным ответственным за ядерный ущерб, причиненный ядерным инцидентом. К этому следует добавить, что должна существовать причинная связь между вредом, за который установлена ответственность, и ядерной деятельностью.

Ядерный инцидент – это обстоятельство, в результате которого причинен ущерб. Ядерным инцидентом следует считать событие, которое: 1) сопряжено с эксплуатацией ядерных установок либо с операциями,

связанными с ядерным топливом, радиоактивными продуктами или отходами; 2) имеет ядерное происхождение, т. е. возникает или является результатом радиоактивных свойств либо их сочетания с другими опасными свойствами радиоактивных материалов; 3) причинило ядерный ущерб.

Согласно Венской конвенции 1963 г., «ядерный ущерб» означает: 1) смерть, любое телесное повреждение или 2) любую потерю имущества, или любой ущерб имуществу, которые возникают или являются результатом радиоактивных свойств, или комбинации радиоактивных свойств с другими опасными свойствами ядерного топлива, или радиоактивных продуктов, или отходов; 3) любую другую потерю, ущерб или расходы, вытекающие из или являющиеся результатом этого, которые покрываются лишь в том случае и в той степени, в какой это предусматривается подлежащим применению национальным законодательством [17. С. 13–25].

Вместе с тем в Конвенции предусмотрена еще одна схема ответственности с участием государства. В Приложении предусматривается, что Конвенция не должна толковаться в том, смысле, что она лишает Договаривающуюся сторону, которой был причинен ущерб ядерным инцидентом, права на обращение к средствам защиты, которые могут принадлежать ей по международному праву. Следовательно, вопрос об ответственности может быть поставлен пострадавшей стороной на межгосударственном уровне, за рамками гражданско-правовой ответственности.

Статья 7 Парижской конвенции 1960 г. предусматривает, что максимальный предел ответственности оператора за ядерный ущерб составляет 15 млн расчетных единиц, если только исходя из национального страхования не установлена большая или меньшая сумма, которая, однако, не может быть менее 5 млн расчетных единиц.

Однако после принятия Парижской конвенции решено было поднять предел ответственности оператора, и для этого в 1964 г. была заключена Брюссельская дополнительная конвенция. В соответствии с ней предел ответственности повышался до 120 млн расчетных единиц за каждый ядерный инцидент [18. С. 164]. Протоколы 1982 г. к Парижской и Брюссельской конвенциям

заменяли расчетные единицы на специальные права заимствования (СПЗ), «квазивалюту» Международного валютного фонда. В соответствии с ними предел ответственности был поднят еще выше – до 300 млн СПЗ.

Согласно этим двум конвенциям была создана схема возмещения вреда, включающая три ступени.

1. Каждая сторона должна на основании своего национального законодательства установить предел ответственности оператора ядерной установки, находящейся на ее территории, по меньшей мере, в 5 млн СПЗ при рекомендуемом максимуме в 150 млн СПЗ, который должен обеспечиваться страхованием или иным финансовым обеспечением.

2. Если компенсация, предусмотренная на первой ступени, не покрывает ущерб в полной мере, то используются средства общественного фонда, созданного государством, на территории которого располагается ядерная установка, являющаяся причиной ущерба. Средства, предоставляемые из этого фонда, должны в совокупности с предыдущей суммой возмещения составлять не менее 175 млн СПЗ.

3. Если суммами, предусмотренными на первых двух ступенях, не удастся возместить весь причиненный ущерб, то пострадавшая сторона получает доступ к общественным фондам, создаваемым и поддерживаемым всеми сторонами Брюссельской дополнительной конвенции совместно. На этой ступени пострадавшая сторона может воспользоваться суммой до 125 млн СПЗ. Размеры взносов Государств-сторон определяются на основании формулы, составленной с учетом валового национального продукта и тепловой энергии реакторов, находящихся на территории каждой договаривающейся стороны.

По мнению одного из исследователей ответственности по Парижской конвенции, Натали Хорбах, в режим ответственности была таким образом «импортирована» ответственность государства [19. С. 198]. Другой исследователь, английский юрист Филипп Сэндс, считает, что в этом проявляется «вторичная ответственность» государства. Более того, он предлагает создать двухступенчатую структуру международной ответственности за ядерный ущерб окружающей среде. Эта структура должна включать

«первичную ответственность» операторов ядерных установок и «вторичную ответственность» государств. При этом он утверждает, что принцип вторичной ответственности государства уже нашел свое применение в Брюссельской дополнительной конвенции [20. С. 198].

Рассматриваемый режим ответственности в российской доктрине получил иное толкование, которое представляется более точным. Так, Л. В. Сперанская считает, что «государство выступает гарантом ответственности оператора (так как оно обеспечивает оплату возмещения, предоставляя суммы вплоть до установленного предела). А речь об объективной ответственности государства может идти тогда, когда государство выступает оператором» [21. С. 119–122].

Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб была разработана под эгидой МАГАТЭ в 1963 г. с намерением охватить участием в ней все государства независимо от регионального подразделения. Существо большинства ее положений совпадает с Парижской конвенцией 1960 г., но в ней отсутствует дополнительный режим возмещения ущерба, аналогичный тому, что установлен в Дополнительной Брюссельской конвенции. Венская конвенция предусматривает участие государства в возмещении ущерба в том случае, если обязательное страхование оказывается недостаточным для удовлетворения претензий об ущербе. Такое участие государства ограничивается пределом, устанавливаемым государством по своему усмотрению.

Отсутствие дополнительного фонда можно считать главным недостатком Венской конвенции 1963 г. Этот недостаток остался неустранимым и после заключения в 1988 г. Объединенного протокола к Венской и Парижской конвенциям, который объединил сферу географического применения обеих конвенций⁴.

В связи с этим в 1990 г. в рамках МАГАТЭ был образован Постоянный комитет по ответственности за ядерный ущерб.

⁴ Доклад МАГАТЭ INFCIRC/402. Объединенный протокол о приложении к Венской конвенции и Парижской конвенции 1988 года // Официальный сайт Министерства по атомной энергии РФ. URL: www.minatom.ru (дата обращения: 01.04.2011).

В результате его работы в 1997 г. на Дипломатической конференции в Вене были приняты Протокол, изменяющий Венскую конвенцию 1963 г., а также Конвенция о дополнительной компенсации за ядерный ущерб. Согласно Протоколу предельный размер ответственности для оператора устанавливается в размере не менее 300 млн СПЗ⁵. Конвенция о дополнительной компенсации определяет дополнительные суммы возмещения, которые должны предоставляться посредством взносов Государственных участников с учетом существующей ядерной способности и на основе расчетов с применением критериев ООН. К Конвенции могут присоединиться любые государства, независимо от того, являются ли они участниками какой-либо из существующих Конвенций, а также независимо от того, имеются ли на их территории ядерные установки. В Протоколе, изменяющем Венскую конвенцию, содержится новое определение ядерного ущерба, в которое включено понятие ущерба окружающей среде. Несомненно, что это еще один положительный результат пересмотра Венской конвенции.

Вопросы ответственности за ядерный ущерб затрагивались также в Московской Декларации по вопросам ядерной безопасности 1996 г. В ней отмечается, что эффективный режим ответственности за ядерный ущерб должен обеспечивать адекватную компенсацию пострадавшим и компенсировать ущерб, причиненный ядерными авариями [22. С. 14–16]. Декларация назвала существенными принципами в этой сфере исключительную и строгую ответственность оператора ядерной установки и обеспечение необходимой финансовой надежности для адекватной компенсации.

Здесь уместно привести дело, рассмотренное Европейским судом по правам человека 7 мая 2002 г. Заявитель В. Бурдов принимал участие в спасательной операции в районе катастрофы на Чернобыльской АЭС и в результате пострадал от обширного радиоактивного облучения. В 1991 г. ему была назначена компенсация за вред, причинен-

ный здоровью, однако эти деньги ему не выплачивались, несмотря на решение суда. Европейский суд постановил, что государственные органы не имеют права ссылаться, как это сделали российские власти, на недостаток средств в качестве оправдания невыплаты средств, причитающихся согласно решению, так как это нарушает Европейскую конвенцию по правам человека. Суд заявил, что ст. 6 Европейской конвенции по правам человека предписывает процессуальные гарантии, предоставляемые сторонам в разбирательстве, и она была бы немыслима, не гарантируя при этом исполнения судебных решений⁶.

Выводом из данного случая является необходимость обеспечения государством гарантий возмещения ущерба, причиненного в результате ядерных инцидентов. Если нет возможностей для возмещения ущерба, то риск, присущий ядерной деятельности, является неоправданным и осуществлять подобную деятельность нельзя.

В качестве примера мировой практики возмещения ущерба можно привести возмещение ущерба, причиненного аварией без трансграничных последствий в 1979 г. на АЭС «Три-Майл Айленд» в США, который складывался из следующего:

1) 1,3 млн долл. США – покрытие расходов по эвакуации 3 170 семей, из них 92 400 долл. составили потерю заработка 636 человек;

2) 20 млн долл. – возмещение экономического ущерба населению, проживавшему в радиусе 40 км от АЭС;

3) выплаты органам власти и управления за перерыв в их деятельности. Кроме того, поступили многочисленные обращения о возмещении ущерба здоровью, связанного не с радиационным воздействием, а с паникой, возникшей в связи с аварией – стрессы, сердечные заболевания и т. п. Затем было достигнуто соглашение оператора с 280 истцами о повышении предела возмещения до 4 млн долл. [23. С. 46].

В качестве вывода можно утверждать, что в области ответственности за ядерный ущерб сочетаются режимы гражданско-правовой и межгосударственной ответст-

⁵ Объединенный текст Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года, измененной Протоколом 1997 года // Официальный сайт Министерства по атомной энергии РФ. URL: www.minatom.ru (дата обращения: 01.04.2011).

⁶ *Burdov v. Russia*, No. 59498/00, 7 May 2002 // Официальный сайт Совета Европейского Союза. URL: www.coe.int (дата обращения: 01.04.2011).

венности. Однако создан преимущественно режим гражданско-правовой ответственности, и ответственность государства наступает лишь в случае, если оно является оператором ядерной установки или ядерного судна. Положение о совместном межгосударственном фонде, предусмотренное в Дополнительной Брюссельской конвенции, служит межгосударственной гарантией обеспечения возмещения ядерного ущерба.

Ядерная деятельность имеет обширные экологические последствия, которые обладают трансграничным эффектом, поэтому не могут быть охвачены только национальным правом. Следовательно, необходимо сотрудничество государств для решения вопросов ядерной безопасности. С этой целью на международном уровне выработана система международно-правовых норм, регламентирующая деятельность государств, международных организаций, а также международное сотрудничество при решении задач использования ядерной энергии. Однако произошедшая совсем недавно авария на АЭС Японии Фукусима-1 и ее трагические последствия диктуют необходимость усиления сотрудничества государств в решении вопросов ядерной безопасности как на институциональном уровне, так и в рамках международной договорной регламентации.

Список литературы

1. Суслин В. П. Лекции по радиационной безопасности жизнедеятельности: Учеб. пособие. Новосибирск: Изд-во ИЕСЭН, 1996. Вып. 1. 60 с.
2. Международная конференция: 10 лет после Чернобыля. Общий обзор последствий аварии. Вена, 1996.
3. Яблоков А. В. Миф об экологической чистоте атомной энергетики. М.: Центр экологической политики России, 2001. 112 с.
4. Бертел Р. Ядерное безумие. М.: Наука, 1997.
5. Гофман Дж. Радиация и Здоровье. М.: Мысль, 1995.
6. Гофман Дж. Чернобыльская авария: радиационные последствия для настоящего и будущих поколений. Минск: Высш. шк., 1994. 574 с.
7. Лебедев В. М. Ядерная энергетика. Радиоактивные отходы и обеспечение безопасности. Обнинск: Изд-во ГЦИПК, 1998. 79 с.
8. Шевелев Я. В., Клименко А. В. Эффективная экономика ядерного топливно-экономического комплекса. М.: РГГУ, 1996. 736 с.
9. Федорова Ю. Е. Сотрудничество во имя глобальной безопасности. М.: Научные записки ПИР-центра, 2002. № 19. 248 с.
10. Рекомендации Международной комиссии по радиологической защите 1990 года. Пределы годового поступления радионуклидов в организм работающих, основанные на рекомендациях 1990 года: Публикация № 61. М.: Энергоатомиздат, 1994. 191 с.
11. Системы информации о необычных событиях на атомных электростанциях. Серия изданий по безопасности. МАГАТЭ. Вена: МАГАТЭ, 1999. № 801.
12. Конвенция о ядерной безопасности. Вена: МАГАТЭ, 1994.
13. Баскин Ю. Я., Фельдман Д. И. История международного права. М.: Международные отношения, 1990. 208 с.
14. Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами. Вена: МАГАТЭ, 1997.
15. Иойрыш А. И., Васильева Е. Н., Сунатаева О. А. Ответственность за ядерный ущерб. М.: Изд-во ИГиП РАН 1997. 45 с.
16. Лукашук И. И. Право международной ответственности. М.: Волтерс Клувер, 2004. 404 с.
17. Брюссельская конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 года // Сборник морских законов зарубежных стран. М., 1974. Выпуск 3.
18. Конвенция, дополняющая Парижскую Конвенцию 1960 года об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии. Серия юридических изданий. МАГАТЭ. Вена, 1966. № 4.
19. Тимербаев Р. М. Международный контроль над атомной энергией. М.: ПИР Центр, 2003. 363 с.
20. Молодцова Е. С. Охрана окружающей среды и международное регулирование мирной ядерной деятельности. М.: Изд. фирма «А. В. Туров», 2000. 224 с.

21. *Сперанская Л. В.* Международно-правовая ответственность за загрязнение мирового океана. Некоторые теоретические аспекты. М.: Наука, 1984. 151 с.

22. *Декларация* Московской встречи на высшем уровне по вопросам ядерной безопасности 1996 года // *Ядерный Контроль*. 1996. № 18–19.

23. *Иойрыш А. И., Сунатаева О. А., Чапорняк А. Б.* Ответственность за ядерный ущерб. М.: ИздАТ, 1993.

Материал поступил в редколлегию 04.05.2011

V. A. Proshin

**THE INTERNATIONAL-LEGAL REGULATION OF PUBLIC NUCLEAR ACTIVITIES:
INSTITUTIONAL AND TREATY ASPECTS**

The article is an attempt to analyze international public activities and basic conventions in the sphere of state nuclear activities. Besides, the flaws in the international law of nuclear safety are defined. The final conclusion is that of necessity to develop international cooperation in the sphere of nuclear power production and strengthen safety at nuclear power stations.

Keywords: international law, accidents at nuclear power stations, nuclear facilities, IAEA, nuclear safety, international conventions, nuclear incident.