

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

А.М. Самбаева

МЕЖДУНАРОДНАЯ ЯДЕРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В прошлом экологические проблемы носили региональный характер и не угрожали человечеству в целом. Сегодня они носят глобальный и комплексный характер. Все более актуальными становятся проблемы экологической безопасности как составные части единой системы международной безопасности. Многие ученые-международники стараются рассматривать международную экологическую безопасность в контексте общих международных проблем. Так, А.С. Тимошенко предлагает понятие «международная экологическая безопасность» понимать как устойчивое состояние глобального характера, что представляет собой единое политико-правовое единство взаимосвязанных элементов. [1, С.84] Согласно точке зрения Е.А. Нестеренко это безопасность жизненно важных для человечества экологических составляющих нашей планеты и поддержание надлежащего природного равновесия между ними. [2, С.581] А.А. Шишко понимает под экологической безопасностью комплекс правовых, организационных и материальных гарантий для окружающей природной среды каждого государства от вредных воздействий, источники которых находятся за пределами этого государства. [3, С.116] А.В. Кукушкина характеризует это понятие как «систему единых, взаимосвязанных и взаимодополняющих международных эколого-правовых норм, объединенных с целью гарантирования безопасности всех жизненно важных для человечества экологических составляющих планеты, а также охраны и поддержания необходимого природного баланса». [4, С.116]

Это означает, что экологическая безопасность является важнейшей составляющей всеобщей системы международной безопасности. Очевидна ее взаимосвязь с военно-политической и экономической безопасностью. Достижение экономической безопасности непосредственно коррелирует с соблюдением экологической безопасности, поскольку оно гарантирует, что интересы охраны природы не будут выступать как альтернатива экономической и торговой дискриминации, а станет стимулом для участия развивающихся стран в природоохранной деятельности.

Основными принципом экологической безопасности можно назвать следующие:

- принцип предотвращения экологической агрессии;
- принцип регулярного обмена информацией об экологической ситуации на национальном и региональном уровне;
- принцип контроля за соблюдением условий экологической безопасности;
- принцип международной кооперации в чрезвычайных экологических ситуациях;
- принцип научно-технического сотрудничества в сфере охраны природы;
- принцип международной ответственности за трансграничные загрязнения.

Развитие атомной энергетики распространяется на все виды жизнедеятельности людей – от простых задач до освоения космического пространства, - помогает решать глобальные экономические и социальные проблемы, связанные с энергосбережением. В то же время наряду с пользой атомная энергия способна принести многочисленные беды, к которым может привести бесконтрольное, злонамеренное использование либо небрежное обращение с ней. Развитие атомной энергетики связано с риском радиационного воздействия на людей и окружающую среду. Поэтому промышленное использование ядерной энергии рассматривается как одна из потенциально опасных технологий. Наряду с этим сегодня возникает проблема расширения географии атомной энергетики, увеличивается количество ядерных установок, проблемы ядерной безопасности выходят за рамки государственных границ и приобретают новую международную окраску. Все это требует совместных усилий и сотрудничества государств и международных организаций, обостряя актуальность, прежде всего, проблем ядерной безопасности.

Ядерная безопасность – это такое состояние развития предупредительных мер в сфере развития ядерной энергетики, при котором системой научно-технических, организационных, экономических, государственно-правовых и других социальных условий обеспечивается такой уровень регулирования радиационно-опасной деятельности, которая соответствует принятым нормам, правилам, стандартам и методам, которые действуют в сфере атомной энергетики с целью гарантирования надежной радиационной безопасности ядерных установок (объектов атомной энергетики) и радиоактивных материалов. В соответствии с правилами МАГАТЭ, основная цель ядерной безопасности заключается в поддержании радиационного воздействия (на население и персонал) объектов атомной энергетики на оптимально возможно низком уровне, как в процессе нормальной эксплуатации ядерной установки, так и в случае возможной аварии. [5, С.34]

Ядерная безопасность – это, прежде всего, возможность предупреждения ядерной аварии, связанной с распространением радиоактивного излучения либо с чрезмерным облучением персонала или населения. Радиационная безопасность – это система способов защиты персонала, населения и окружающей природной среды от выбросов ионизирующего излучения. [6, С.40]

В специальной литературе под термином «радиационная безопасность» предлагается понимать комплекс норм, направленных на ограничение воздействия на персонал и население до наиболее низких уровней, что достигается предупреждением и предотвращением последствий радиационного воздействия либо ограничения таких последствий до приемлемого уровня.

Радиационная безопасность понимается также как система законодательных норм, направленных на ограничение возможного воздействия на население и персонал в результате использования источников ионизирующего излучения.

В представленных выше определениях радиационная безопасность интерпретируется как «комплекс методов» и как «система законодательных норм». Этот термин трактуется и как комплекс административных и медико-санитарных норм, которые закрепляют допустимые уровни воздействия на население и радиоактивного загрязнения окружающей природной среды.

Каждое из приведенных значений, не смотря на определенные различия, раскрывает цель и сущность радиационной безопасности, неоднократно доказывая, что проблема безопасности носит комплексный характер.

Важным этапом международного сотрудничества в указанной сфере стало принятие Конвенции «О ядерной безопасности» от 20 марта 1994 года. В статье 3 Конвенции указывается, что она принимается в целях безопасности ядерных установок. Это означает, что каждая договаривающаяся сторона разрабатывает комплекс норм и способов для обеспечения того, чтобы в первую очередь были предусмотрены меры безопасности при проектировке и эксплуатации ядерных установок. Если это необходимо в контексте Конвенции, договаривающаяся сторона обязуется соблюдать безусловную реализацию всех принятых нормативов с целью обеспечения безопасности. В соответствии со статьей 14 данного международно-правового документа государства обязуются принимать нормы для проведения всеобъемлющей и системной оценки безопасности до введения в эксплуатацию и в течение всего цикла существования ядерной установки. Кроме того, Конвенция возлагает на договаривающееся государство обязанность предоставления отчетов о состоянии нормативов радиационной безопасности. Основным вопросом ядерной безопасности является проблема правового обеспечения ядерной и радиационной безопасности атомных электростанций. Ее следует рассматривать в двух плоскостях: нормы, которые регулируют безопасность в течение нормальной эксплуатации ядерных установок и нормы, которые регулируют последствия аварийных ситуаций, которые воздействуют либо могут воздействовать на состояние людей и окружающей природной среды. Первые из вышеназванных норм носят по большей части технический характер, другому массиву норм следует придать особое значение, поскольку они отражают основные цели международного сотрудничества.

В целях предотвращения крупных экологических рисков международное сообщество обязано создать и развивать систему оперативного оповещения о ядерной аварии и неполадках на атомных электростанциях, поскольку они сопровождаются угрозой трансграничного перемещения радиационных источников. Цель такой системы – сведение к минимуму последствий таких аварий для других государств, своевременное принятие мер для защиты здоровья и безопасности населения и окружающей среды. Важный элемент этой системы – создание Международного банка данных об уровне радиационного фона в сопредельных географических точках. Такую информацию можно было бы использовать для оценки последствий возможных трансграничных загрязнений при различного уровня авариях. Конвенция Об оперативном оповещении о ядерной аварии от 26 сентября 1986 года и Конвенция О помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации от 26 сентября 1986 года, разработанные МАГАТЭ, стали важной основой для такой системы. [7]

Конвенция Об оперативном оповещении о ядерной аварии охватывает проблему неконтролируемых выбросов радиационного излучения из различных источников, независимо от их происхождения или места нахождения, поскольку они могут иметь значение с точки зрения радиационной безопасности. В соответствии с данной конвенцией необходимо оповестить все заинтересованные стороны о любой аварии, где бы она не случилась (на земле, в море или в космосе). Единственным исключением являются аварии, связанные с ядерным оружием или его испытанием. [6, С.9] Статья 7 Конвенции регламентирует специальный режим оповещения. Каждое государство обязано уведомить МАГАТЭ и международное сообщество (прямо или через МАГАТЭ) о любых значительных проявлениях радиоактивного загрязнения окружающей среды вследствие промышленного использования атомной энергии. Государство обязуется незамедлительно передать всю имеющуюся необходимую информацию, что может свести к минимуму вредные последствия в государствах, которые узнали об аварии и о характере причиненного вреда. Конвенцией также предусмотрено, что виновное государство обязано сразу ответить на запрос любого заинтересованного государства-участника и предоставить соответствующую консультацию. С целью координации усилий между государствами-участниками в вопросе оказания помощи в случае аварийной ситуации в соответствии с Конвенцией основная роль отводится МАГАТЭ. МАГАТЭ выступает в качестве центрального пункта для получения сведений о ядерной аварии и передачи государствам-участникам и соответствующим международным организациям информации, которой владеет. В соответствии с Конвенцией МАГАТЭ имеет следующие полномочия: ведет реестр национальных

органов, ответственных за передачу и получение уведомлений, пунктов связи государств и международных организаций; осуществляет передачу всей поступающей и собранной информации по соответствующей ситуации; проводит выявление возможности создания надежной системы радиационного контроля с целью достижения основных постулатов международной радиационной безопасности; незамедлительно уведомляет международное сообщество и международные организации о времени, месте и характере случившейся ядерной аварии.

Поскольку большинство государств не имеют возможности самостоятельно справиться с ядерной аварией либо с ее угрозой, необходим налаженный механизм оказания помощи при возникновении опасных ситуаций и аварий. В этом случае роль первоочередного правового регулятора отводится Конвенции О помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации. Она указывает условия, на которых может быть оказана помощь, осуществлено руководство такой помощью и контроль за нею, систему компетентных органов и пунктов связи, функций МАГАТЭ, порядок определения затрат, привилегий, иммунитетов, которыми наделяется персонал, который оказывает помощь государству, порядок рассмотрения претензий и выплату компенсаций. В соответствии со ст.2 Конвенции в случае аварии или радиационной аварийной ситуации государство-участник имеет право обратиться за помощью к какому-либо государству-участнику независимо от того, возникло или не возникло оно на территории либо под его юрисдикцией. Запрос может быть сделан прямо либо через МАГАТЭ. Конвенция не определяет специального механизма оказания помощи - она только создает порядок, в соответствии с которым этот механизм может быть создан или сможет функционировать в случае возникновения необходимости оказания помощи. Праву на запрос об оказании помощи корреспондирует обязанность государства, к которому был обращен запрос, сразу же принять решение о возможных вариантах поведения.

Важным гарантом обеспечения эффективности оказания помощи является система норм о привилегиях и иммунитетах, которыми наделяется оказывающий помощь персонал. Сюда включен иммунитет от ареста, задержания либо судебного преследования, от ареста, конфискации или реквизиции собственности и имущества в период выполнения своих обязанностей. В соответствии с обеими Конвенциями секретность какой-либо информации, которая носит конфиденциальный характер, гарантируется государствами и международными организациями, которые получили такую информацию.

В 1989 году с целью обеспечения практической реализации Конвенции Об оперативном оповещении о ядерной аварии и Конвенции О помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации МАГАТЭ издало Технический справочник по оповещению и оказанию помощи в аварийных ситуациях – ENATOM. [8] В данном документе определены основные принципы, которыми руководствуются государства-члены МАГАТЭ, государства-участники обеих Конвенций, международные организации и другие государства.

В ENATOM отмечена цель системы аварийного реагирования Агентства с указанием установленных обязательств МАГАТЭ и ее функций, отраженных в Конвенциях. Не менее актуальным для Казахстана сегодня является проблема обращения с отработанным ядерным топливом (ОЯТ) и радиоактивными отходами (РАО). Эта проблема не является проблемой одного государства, ее отголоски являются частью проблемы обеспечения международной радиационной и экологической безопасности, т.е. проблемой международного сообщества.

Основным международно-правовым документом, направленным на урегулирование данного вопроса, является Объединенная конвенция по обеспечению обращения с отработанным ядерным топливом и радиоактивными отходами 1997 года (Joint Convention on the Safety Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management). [9] Этот документ не ограничивается безопасностью обращения с отработанным ядерным топливом либо радиоактивными отходами военных либо оборонных программ, он также применим в тех случаях, когда такие материалы используются гражданскими программами. Отработанное ядерное топливо – это топливо, которое было применено в активной зоне атомного реактора и впоследствии извлечено из нее (ст.2 Конвенции). Радиоактивные отходы, в соответствии с Конвенцией, это радиоактивный материал в газообразном, твердом либо жидком состоянии, дальнейшее использование которого не возможно. Радиоактивные отходы образуются на всех этапах ядерного топливного цикла, начиная с добычи урановой руды до переработки отработанного ядерного топлива. Их потенциальная опасность заключается в возможности свободного проникновения и концентрации радиоактивных изотопов в биологических объектах. Кроме того, последствия могут быть серьезными не для нынешнего, а в большей мере для будущих поколений. Гарантирование безопасности и предупреждение такого вреда является одной из актуальных и сложных проблем, с которой сопряжено развитие практически всех современных сфер человеческой деятельности.

Сегодня сложилось два основных подхода к процессу обращения с отработанным ядерным топливом и радиоактивными отходами: переработка (регенерация) и герметичное захоронение (складирование). В соответствии с Конвенцией «захоронение» означает перемещение отработанного ядерного топлива либо радиоактивных отходов в соответствующие установки в целях предотвращения их излучения; «переработка» - это процесс или операция, цель которой заключается в получении радиоактивных изотопов из отработанного ядерного топлива для дальнейшего использования. «Хранение» означает содержание отработанного ядерного топлива или радиоактивных отходов в установках, которые обеспечивают изоляцию их дальнейшего излучения. На практике это применяется в отношении радиоактивных отходов низкого уровня излучения. После проведения соответствующей переработки (сортирования, выпаривания, дезактивации и т.п.) эти материалы подвергаются технологичному циклу либо размещаются в остаточных резервуарах. Заслуживает внимания тот факт, что Конвенция налагает на государства обязанности по обеспечению выбора площадок для

установок по обращению с отработанным ядерным топливом, их проектированию, сооружению и эксплуатации. Они берут на себя обязанность выполнить оценку всех факторов, которые могут повлиять на безопасность установки, используемых технологий, подтвержденных актами освидетельствования, расчетами и аналитическими прогнозами. Государства создают соответствующие условия для гарантированного проведения оценки безопасности и риска на весь срок эксплуатации, экологической экспертизы, оценки воздействия на окружающую среду и экологического страхования.

Государства гарантируют создание условий для предупреждения случайных и неконтролируемых выбросов радиоактивных материалов в окружающую среду, а в случае таких выбросов обязуются создать соответствующие дополнительные условия с целью контроля за выбросами и уменьшением их последствий. В соответствии со ст. 25 Конвенции обязательным требованием, предъявляемым к установкам по обращению с отработанным ядерным топливом и радиоактивными отходами, также является разработка плана аварийных ситуаций, могущих иметь место, как на установке, так и за ее пределами. На наш взгляд, эти положения еще раз подчеркивают, что деятельность по обращению с отработанным ядерным топливом и радиоактивными отходами связана как с предупреждением аварийных ситуаций, так и с разработкой и созданием условий максимального предупреждения негативных последствий и причин их возникновения.

Таким образом, в понятие ядерной безопасности в международном праве вкладывается широкий смысл, и здесь, по-существу, пересекаются институты международного экологического и международного атомного права. Без сомнения, ядерная безопасность является частью экологической безопасности, поскольку сутью этого понятия является охрана человеческого сообщества и природы от возможного вреда. Кроме того, доказательством единой природы этих понятий может служить единство принципов. Так принцип регулярного обмена информацией об экологической ситуации закреплен в основных международно-правовых документах, касающихся ядерной безопасности. Важное место тут отводится МАГАТЭ как основной международной организации-субъекту международного атомного права. Принцип контроля за обеспечением обязательств по поддержанию экологической безопасности воплощается в жизнь через систему встреч, которые могут периодически проводиться между государствами, на которых они предоставляют свои отчеты о состоянии ядерных установок, об уровне технического оснащения, уровне обеспеченности средствами безопасности, финансовой обеспеченности, результатах экологических экспертиз. Эти требования закреплены в Конвенции О помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, Конвенции Об оперативном оповещении о ядерной аварии, Конвенции по обеспечению обращения с отработанным ядерным топливом и радиоактивными отходами и других документах.

Принцип сотрудничества в чрезвычайных ситуациях является характерным не только для международного атомного права и международного экологического права в вопросе ядерной безопасности, но и для международного морского и космического права. Особое значение он приобрел после Чернобыльской техногенной катастрофы, которая нанесла масштабный трансграничный вред жизни и здоровью людей и окружающей природной среде. Значение принципа научно-технического сотрудничества в сфере ядерной безопасности вытекает из глобального характера ядерной безопасности, необходимости объединения научного и технического потенциалов всех членов международного сообщества для ее гарантирования. В целом, обобщая сказанное о понятии международной ядерной безопасности и ее принципов можно сделать следующий вывод: международная ядерная безопасность является неотъемлемой частью международной экологической безопасности, и поддержание экологического равновесия является задачей каждого государства.

1. Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Советское государство и право. 1989. №1. С. 84-92.
2. Нестеренко Е.А. Принципы международного права окружающей среды // Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова, В.И. Кузнецова. М., 1998.
3. Шишко А.А. Взаимосвязь международного права и внутреннего права в области охраны окружающей среды // Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве. Киев, 1992. С.116-162.
4. Козлов В.Ф. Справочник радиационной безопасности. М., 1977.
5. Советское атомное право / Отв. ред. П.Н. Бургасов, А.И. Йойрыш. –М.: Наука, 1986.
6. Йойрыш А.И., Мостовец А.Н. Международный режим безопасного развития ядерной энергетики. –М.: Знание, 1988.
7. www.zakon.kz
8. www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/ENATOM2007_web.pdf
9. www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/index.html

In the presented article the author discovers the international nuclear safety as a component of the international ecological safety.

Ұсынылып отырған мақалада халықаралық ядролық қауіпсіздігі халықаралық экологиялық қауіпсіздігінің құрамына ретінде қарастырылған.

J. Puutio

INTERPRETATION, SUPPLEMENTING AND THE OBLIGATION TO BE LOYAL IN A CONTRACTUAL RELATION

This article is based on a chapter in my master thesis concerning the validity of a contract and changing of a contract. With a focus on a paragraph arguing about interpretation and supplementing of a contract published in Finnish in spring 2010 in the University of Lapland, Rovaniemi, Finland. I approach this theme from the Finnish point of view.