
In this article the author examines the legal positions with the state support measures in agricultural co-operatives and makes suggestions to improve it.

В данной статье автор с правовых позиций изучает меры государственной поддержки сельскохозяйственной кооперации и делает предложения ее совершенствованию.

А.М. Сатбаева

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АТОМНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Важнейшим условием обеспечения социально-экономического развития Республики Казахстан, ее геополитических интересов и энергетической безопасности является адекватное развитие энергопромышленного потенциала страны, в структуре которого в современных условиях особое значение приобретает ускоренное масштабное развитие атомного энергопромышленного комплекса. В соответствии с положениями Послания Президента Республики Казахстан (двенадцатое направление) активно ведутся работы по созданию в республике основ атомной энергетики, развитию ядерно-энергетической отрасли, планируется строительство атомной станции.

Атомная энергетика - единственный вид крупномасштабной энергетики, способный уберечь планету от глобального потепления, вызванного выбросами в атмосферу парниковых газов. Это энергетика без отрицательных последствий для окружающей среды и населения. Однако развитие атомной энергетики невозможно без развития атомного законодательства. Проведение современных реформ и дальнейшее совершенствование правовой системы Республики Казахстан требуют реформирования и норм атомного законодательства, устанавливая перед ним новые задачи. В частности, в области государственного управления и государственного регулирования безопасности использования атомной энергии, развития форм собственности и организационно-правовых форм организаций атомной энергетики и правового режима их имущества, лицензирования видов деятельности, а также технического регулирования и разработки общего и специальных регламентов по ядерной и радиационной безопасности. В настоящее время развитое атомное законодательство имеют практически все государства мира. В большинстве зарубежных стран законодательное регулирование в области использования атомной энергии намного опередило начало ее широкого применения.

В Республике Казахстан долгое время не было нормативных правовых актов, устанавливающих правовую основу и принципы безопасности при использовании атомной энергии, защищающих жизнь, здоровье, имущество граждан и окружающую среду от возможных негативных ее воздействий. Не нашли отражение в законодательном порядке права предприятий и граждан в отношении их деятельности, связанной с использованием атомной энергии, законодательно не были оформлены обязанности эксплуатирующей организации, не определены права и ответственность имеющих отношение к использованию атомной энергии министерств, ведомств, организаций и должностных лиц. Возникновение атомной промышленности в СССР с самого начала носило закрытый характер и находилось под особым режимом. Атомная промышленность создавалась, прежде всего, в военных целях и формировалась в виде закрытой структуры. В течение трех с лишним десятилетий союз был единственной ядерной державой, которая не имела ни одного закона, регулирующего права и ответственность при использовании ядерной энергии. Действовали только подзаконные акты и нормативные документы типа норм радиационной сохранности либо санитарных правил. Отсутствие законодательного регулирования общественных отношений, возникающих в области использования атомной энергии, было последствием тотальной секретности и прошлого правового нигилизма, что усугубляло многочисленные проблемы, связанные с использованием атомной энергии. Постепенно формировавшаяся система нормативной документации в области использования атомной энергии была преимущественно ориентирована на решение конкретных санитарно-гигиенических и технических проблем. В то же время она не в полной мере определяла правовой статус всех участников отношений, связанных с использованием атомной энергии. Недостаточное внимание к мерам безопасности, игнорирование интересов населения, отсутствие гласности и все другие факторы, напрямую связанные с отсутствием законодательного регулирования, привели, в частности, к увеличению числа тяжелых последствий «атомных аварий» и, в первую очередь, Чернобыльской катастрофы. Отсутствие соответствующей законодательной базы в СССР долгое время вызывало беспокойство у международного сообщества. Прежде всего, трудности возникали в осуществлении ядерного экспорта-импорта и других направлений ядерного

сотрудничества. Постепенное вхождение Республики Казахстан в сообщество стран экспортеров радиоактивного сырья, подписание ряда важнейших международных конвенций о ядерной безопасности, решение вопроса о присоединении к действующим международно-правовым нормам в области использования атомной энергии, в том числе в области гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб, еще в большей степени актуализировали вопрос о необходимости развития национального атомного законодательства.

До 1997 года деятельность в области использования атомной энергии законодательно вообще никак не регламентировалась. Да и на сегодняшний день эту сферу нельзя назвать полноценной. Первым был принят Закон Республики Казахстан «Об использовании атомной энергии» от 14 апреля 1997 года № 93-1. Закон определил правовую основу и общие принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях (за исключением деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения). Принятие данного нормативного правового акта явилось реальным шагом в содействии безопасному развитию, как атомной энергетики, так и других направлений использования атомной энергии в Республике Казахстан. Закон был разработан на основе специфических принципов регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии. Функционирование единого для всех областей использования атомной энергии закона, который при необходимости может быть дополнен другими законами и иными нормативными правовыми актами, есть начало формирования отдельной отрасли законодательства. Таким образом, законодатель делает возможным развитие и дальнейшее совершенствование отрасли права. Законом должны быть предусмотрены меры социальной защиты населения, проживающего в районах расположения объектов использования атомной энергии, отражены права работников этих объектов, установлены права органов местного самоуправления при обсуждении и решении вопросов использования атомной энергии. Должна быть обеспечена безопасность при использовании атомной энергии и осуществлены государственный контроль и надзор за обеспечением этой безопасности. Закон призван обеспечить неуклонное выполнение Республикой Казахстан международных договоров в области использования атомной энергии, ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерного оружия. Положения закона заложили основу правового обеспечения приведения национального атомного законодательства в соответствие с требованиями Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), Международной комиссии по радиационной защите (МКРЗ) и других международных организаций, в деятельности которых желательно и обязательно участие Республики Казахстан.

Основой закрепленного законом правового режима использования атомной энергии определен принцип обеспечения приоритета безопасности, в соответствии с которым обеспечение безопасности в области использования атомной энергии должно осуществляться опережающими темпами по отношению к расширению использования атомной энергии. Приоритет безопасности означает формирование у всех лиц и организаций, участвующих в процессе использования атомной энергии, общей психологической направленности на безопасность — «культуры безопасности». За Законом «Об использовании атомной энергии» последовал Закон РК «О радиационной безопасности населения» от 23 апреля 1998 года № 219-1. Особое место в перечисленном выше ряду общеправовых законов принадлежит Закону Республики Казахстан «О техническом регулировании». На этом перечень действующих специальных законодательных актов завершается. Некоторые вопросы развития атомной энергетики и промышленности нашли свое отражение в законах «Об охране природной окружающей среды», «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера», других законах, носящих общеправовой характер. Практика показывает, что законодательных актов, регламентирующих атомную промышленность, явно недостаточно. Закон «Об использовании атомной энергии» разрабатывался на основе знаний и опыта в этой сфере более 10 лет назад. За этот период Республика Казахстан подписала, но пока не ратифицировала, ряд важных международных конвенций, таких как «Конвенция о ядерной безопасности» и «Объединенная конвенция о безопасном обращении с отработавшим ядерным топливом и безопасном обращении с радиоактивными отходами». В ходе развития отношений наметилась необходимость менять подходы к вопросам принятия, применения и исполнения обязательных требований и добровольных правил, общих принципов, характеристик продукции, процессов (методов) производства, эксплуатации и утилизации, работ и услуг, оценки соответствия продукции, ответственности участников указанных отношений. Необходимость нововведений касается и функций органов исполнительной власти при государственном регулировании национального рынка продукции и услуг. В этой связи должна измениться и политика организации надзорной деятельности. В условиях меняющихся реалий процедуры подтверждения соответствия приобретают все более значимую роль. При этом они

являются, особенно для таких опасных промышленных отраслей, как атомная, действенными механизмами поддержания на достигнутом уровне (а нередко — повышения) общего уровня безопасности этих отраслей. Анализ основных понятий, применяемых в законодательстве, показал, что ряд определений и терминов нуждается в уточнении с целью гармонизации с международной терминологией. Некоторые важные с точки зрения регулирования безопасности понятия законодательно не определены. К ним относятся «ядерная физическая безопасность», «отработавшее ядерное топливо», «радиационная установка», понятие «этапов жизненного цикла», «риска» и некоторые другие. В действующем законодательстве полностью отсутствуют нормы, определяющие порядок проведения экспертизы ядерной и радиационной безопасности, целей и задач, необходимых научных и технических исследований в области безопасности, сертификации и аттестации, что важно для поддержания высоких стандартов безопасности. Также не определены требования по подготовке кадров и обеспечению необходимого уровня их подготовки и квалификации. В развитие существующих законов или с целью компенсации отсутствия таковых принят целый ряд Указов Президента и Постановлений Правительства Республики Казахстан, разработаны и внедряются в жизнь Республиканские целевые программы и концепции. Примером служит Концепция развития урановой промышленности и атомной энергетики Республики Казахстан на 2002-2030 годы [1], Программа консервации уранодобывающих предприятий и ликвидации последствий разработки урановых месторождений на 2001-2010 годы [2] и др. Однако в целом законодательство в области использования атомной энергии недопустимо отстает от насущных потребностей и проблем сегодняшнего дня. Так, существует настоятельная необходимость разработки и принятия Закона «О государственной политике в области обращения с радиоактивными отходами». Накапливаемые ежегодно различные радиоактивные продукты создают необходимость правовой регламентации их утилизации. Единый комплекс взаимосвязанных отношений, складывающихся в процессе промышленного освоения месторождений радиоактивных полезных ископаемых, обуславливает принятие специального нормативно-правового акта, Закона «О добыче, хранении, перевозке и использовании радиоактивных полезных ископаемых».

До сих пор не решен вопрос о принятии Закона «О гражданской ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении». По мнению экспертов, Закон «О ядерном страховании» позволил бы в значительной мере отрегулировать те вопросы, которые в настоящее время препятствуют развитию данного вида бизнеса. Сегодня почти перед всеми странами стоит проблема: идти далее по пути самостоятельного правового регулирования отдельных вопросов использования ядерной энергии, создавая целую сеть относительно самостоятельных нормативных актов, либо дать предпочтение принятию общих законов, действие которых распространялось бы и на сферу использования ядерной энергии. Эта неувязка, приобретая необыкновенную практическую значимость для развивающихся государств, никак не утрачивает собственного значения и для государств, обладающих развитым ядерно-энергетическим потенциалом.

1. Правительство Республики Казахстан. О Концепции развития урановой промышленности и атомной энергетики Республики Казахстан на 2002-2030 годы: постановление от 20 августа 2002 года № 926. // САПП Республики Казахстан. – 2002. - № 27. – С. 306.

2. Правительство Республики Казахстан. Об утверждении Программы консервации уранодобывающих предприятий и ликвидации последствий разработки урановых месторождений на 2001-2010 годы: постановление от 25 июля 2001 года №1006 // Казахстанская правда. – 2001. – 1 августа.

This article reveals the actual state of the law governing the nuclear industry. In the research provides a detailed analysis of existing normative and legal acts in the field of legal regulation of the nuclear industry.

Көрсетілген мақала Қазақстан Республикасының отандық атом заңының көкейкесті күйіне арналған. Зерттеу жұмысында атом өнеркәсібінің қызметін реттейтін заңдарға, басқа да нормативтік құқықтық актілеріне толық талдау көрсетілген.

**В.В. Запасный,
С.У. Исанова**

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Вхождение в 50 наиболее конкурентно способных стран мира требует совершенствования законов Республики Казахстан, в том числе и по охране окружающей среды. Необходима корректировка отдельных статей и пунктов, изложенных в «Санитарно-эпидемиологических правилах и нормах к проектированию производственных объектов» № 3792 [1] и экологическом