

М.В. Андросов

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

***Аннотация:** В статье раскрывается один из факторов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации путем обеспечения экологической и энергетической безопасности при использовании атомной энергетики. Термин «безопасность» в смысловом значении есть «отрицание опасности». В текстах нормативно правовых актов, в научной и учебной литературе, относящихся к атомной энергетике, можно встретить указания на различные виды безопасности: национальная безопасность, энергетическая безопасность, экологическая безопасность и др. Причинами такого терминологического разнообразия являются различные критерии, положенные в основу классификации безопасности. В нашей стране акценты обеспечения национальной безопасности долгое время были смещены в сторону защиты государственной безопасности. Лишь только в последние десятилетия более чем актуальным являются разработка и принятие Закона о национальной безопасности, которым дополнялась бы существующая законодательная основа деятельности по ее обеспечению. И, конечно, при определении приоритетов, на наш взгляд, особое место должна занимать концепция верховенства экологической безопасности как важнейшего фактора гармонического экономического и социального развития российского государства и общества, а также обеспечение энергетической безопасности как залога стабильности получения доходов в бюджет РФ и в целом устойчивого развития.*

***Ключевые слова:** Юриспруденция, атомная энергетика, национальная безопасность, энергетическая безопасность, экологическая безопасность, закон, политика, история, окружающая среда, МАГАТЭ*

В настоящее время атомная отрасль России представляет собой активно развивающийся мощный комплекс, состоящий из большого количества предприятий различной направленности. При этом приоритетным направлением в работе таких предприятий и особенно в области использования атомной энергии является обеспечение безопасности. Говоря об обеспечении безопасности в атомной энергетике в первую очередь необходимо рассмотреть само понятие «безопасность» (а также различные виды безопасности: национальная безопасность, энергетическая безопасность, экологическая безопасность).

Понятие безопасности.

Термин «безопасность» в смысловом значении есть «отрицание опасности»¹. «Тут возникает парадокс: безопасность неразрывно связана с опасностью, обретает свое существование лишь как ответ на вызов

¹ «Опасность» можно определить, во-первых, как потенциальную возможность возникновения либо как ожидание возникновения того или иного негативного события; во-вторых, как способность стать фактором, обусловившим возникновение такого события (причем она внутренне присуща объекту, объективно заключена в нем); в-третьих, как внушение осторожности, предостережение от возможности возникновения негативного события.

угрозы. И напротив, ее отсутствие в нормальных условиях вовсе не осознается как безопасность, а скорее как естественное состояние... Источники безопасности формируются в связи с источниками угрозы². Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»³ дает следующее определение безопасности – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз (ст. 1). В текстах нормативных правовых актов, в научной и учебной литературе, относящихся к атомной энергетике, можно встретить указания на различные виды безопасности: национальная безопасность, энергетическая безопасность, экологическая безопасность и др. Причинами такого терминологического разнообразия являются различные критерии, положенные в основу классификации безопасности.

История возникновения и осознания проблемы обеспечения безопасности: опыт США.

Термин «национальная безопасность» был впервые использован в Соединенных Штатах, и американцы наполнили его правовым содержанием. Это произошло после победы во Второй мировой войне, когда США становятся одной из ведущих мировых держав. Именно тогда группе ученых-политологов было поручено разработать категорию национальной безопасности, вычленив из нее главные задачи, на которые должна быть ориентирована вся политическая, экономическая, социальная жизнь страны. За несколько лет была выработана концепция национальной безопасности, затем на ее базе разработали доктрину государственной безопасности, отражающую основные направления для всех действий госаппарата. Американское правительство пошло и дальше: кроме доктрины, был принят Закон о национальной безопасности, обязавший все государственные структуры вести строго определенную политику⁴. Тогда же была введена государственная должность – специальный помощник президента по национальной безопасности⁵.

После распада Советского Союза элемент военной угрозы перестал доминировать в доктрине национальной безопасности США. Теперь основным направлением является экономика — борьба за обеспечение преимущественного положения американцев и их компаний во всех местах земного шара, борьба с терроризмом⁶ и организованной преступностью⁷. Кроме того, следует учитывать, что в этом ряду именно концепция энергетической безопасности наравне с экологической безопасностью является одной из основных составляющих обновленной доктрины национальной безопасности США. В 1977 г. президент Института «Уорлдвотч» (Worldwatch institute) Л. Браун в статье «Пересмотреть определение национальной безопасности» выделил среди важнейших угроз невоенного характера наряду с энергетическим кризисом, инфляцией и миграцией населения такие экологические угрозы, как эрозия почв, сокращение лесных массивов и изменение климата. Публикация статьи Л.Брауна стала отправной точкой в дискуссиях о включении экологической безопасности в концепцию национальной безопасности США⁸. Сторонники такого включения использовали несколько доводов. Во-первых, они полагали, что глобальный экологический кризис, связанный с растущей нагрузкой на жизнеобеспечивающие системы и возобновляемые природные ресурсы планеты, с деградацией окружающей среды и подрывом устойчивости биосферы, представляет собой столь же серьезную опасность, как и традиционные угрозы военного характера. Даже, по их мнению, развитие кризиса угрожает не только достойному существованию человека, но и самой жизни, так как для государства экологический кризис сопряжен с сокращением свободы политического выбора, которое обусловлено трансграничным характером экологических проблем. Во-вторых, обострение экологической ситуации в различных регионах мира становится причиной социальной и политической нестабильности, межгосударственных противоречий и даже насильственных конфликтов. Развитие таких

² См.: Ильин М.В. Философия безопасности – основа нового политического мышления // Экология: пути выживания и развития человечества. М., 1998. С. 19.

³ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

⁴ См.: Телегин В.И. Историко-социологический анализ развития социальной и социологической мысли по проблемам национальной безопасности // Безопасность (информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности). 1995. № 2. С. 78-91.

⁵ Генри Киссинджер и Збигнев Казимеж Бжезинский прошли через этот пост — это главные советники президента США по вопросам национальной безопасности.

⁶ Международная конвенция по борьбе с финансированием терроризма // Бюллетень международных договоров. 2003. № 5.

⁷ Конвенция против транснациональной организованной преступности. Принята в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2. С. 3–33.

⁸ См.: Haas P., Keohane R.O. and Levy M. Institutions for the Earth (Cambridge: MIT Press, 1993). Chapter 9.

процессов в жизненно важных для США регионах (Ближний Восток, Центральная Америка) дает политикам основание рассматривать экологическую угрозу в контексте реальных угроз национальной безопасности. Итогом стало создание концептуального положения, в соответствии с которым экологическая безопасность составляет залог экономической безопасности государства. Нельзя говорить о стабильной экономической безопасности, если она достигнута экологически неустойчивым образом, т.е. нерациональным использованием природных ресурсов или разрушением экосистем⁹.

Упор при этом был сделан на увеличение американского влияния на экологизацию международных отношений, на усиление глобальных приоритетов в перестройке отношений человека и природы, на интернационализацию тех американских интересов, которые невозможно обеспечить без вовлечения большинства государств и международных экологических и иных организаций.

В 1992 г. вице-президент США А. Гор выступил с предложением принять «Стратегическую экологическую инициативу» (СЭИ) в виде всемирной программы технологического прорыва в области разработки и внедрения нового поколения природоохранной технологии. По его мнению, программа могла бы предусматривать развитие международного рынка экологических товаров и услуг, расширение экспорта и создание по всему миру, прежде всего в развивающихся государствах, учебных центров для подготовки специалистов, способных внедрять в своих странах экологически привлекательные технологии¹⁰. Программа также содержит ряд важнейших приоритетов: стабилизацию численности населения Земли (каждые десять лет прирост населения Земли составляет величину, равную населению Китая); быстрое создание и освоение экологически и экономически приемлемых технологий в сельском и лесном хозяйстве, энергетике и в различных отраслях строительства и промышленности; переход к новой экономике (эко-экономике), которая бы обеспечила учет расходования всех видов ресурсов и экологических последствий их изъятия и переработки; заключение новой серии международных соглашений регулирующего характера, включающих специаль-

ные запреты, механизмы принуждения; совместное планирование, договоры о совместном пользовании, стимулирование, штрафы и взаимные обязательства, необходимые для успешного осуществления общего плана; и, наконец, выработку новой модели мышления, ориентированной на изменение отношений нашей цивилизации к природе и моральным нормам¹¹.

Эволюция политических и правовых решений в сфере безопасности в России.

В нашей стране акценты обеспечения национальной безопасности долгое время были смещены в сторону защиты государственной безопасности¹². Лишь после распада СССР и формирования новых политических, экономических, социальных и других основ государственности в России был поставлен вопрос о создании правового и организационного базиса национальной безопасности. Для этого были предприняты значимые шаги.

Еще в 1992 г. был принят Закон РФ «О безопасности». По мнению многих специалистов, некоторые его нормы устарели, другие противоречат Конституции РФ, а иные не подлежат применению¹³. Идея создания закона «О национальной безопасности» уже более 10 лет не может быть реализована. Было разработано несколько проектов. Многие из них до сих пор находятся на различных стадиях рассмотрения Федеральным Собранием. Но, видимо, в ближайшие несколько лет подвижек в этом процессе ожидать не приходится. Еще в 1997 г. Президент РФ в опубликованном в «Российской газете» письме Государственной Думе¹⁴ с заключением на принятый ею в первом чтении законопроект «О статусе Совета Безопасности Российской Федерации» выразил позицию о необходимости такого Федерального зако-

¹¹ Ibid. P. 409.

¹² Подробнее см.: Дьяков С.В. Государственные преступления против основ конституционного строя и безопасности государства и государственная преступность. М.: Норма, 1998. С.3.; Царев Д.В. Общее понятие и признаки преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства в России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Иваново, 2005. С. 79–97.

¹³ См.: Галузин А.Ф. О принципе правовой безопасности законов, правоприменения и обеспечения национальной безопасности // Правовая политика и правовая жизнь. № 1. М., 2005. С. 55.; Шарихин А.Е. К вопросу о необходимости разработки и принятия Федерального закона «О национальной безопасности РФ» // Вестник Московского университета МВД России. № 6. М., Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2006. С. 62.

¹⁴ Российская газета. 1997. 12 нояб.

⁹ См.: Klare M. and Thomas D. eds. World Security: Challenges for a new Century. N.Y.: St Martin's Press, 1994. P. 290.

¹⁰ См.: Gore A. Earth in the balance: forging a new common purpose. London.: Earthscan, 2007. P. 408.

на. По мнению Президента РФ, норма п. «ж» ст. 83 Конституции РФ отнюдь не означает, что по вопросу о статусе Совета Безопасности необходимо издание отдельного федерального закона. Глава государства считал нецелесообразным отделять вопросы определения статуса Совета Безопасности от регламентации его деятельности и оформления правоотношений в сфере национальной безопасности в целом. Как отмечалось в упомянутом письме, в дальнейшем эти вопросы будут регламентироваться Федеральным законом «О национальной безопасности», но до сих пор в Российской Федерации такой закон отсутствует.

Впервые определение «национальная безопасность» было сформулировано в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 13 июня 1996 г. «О национальной безопасности»¹⁵. В этом документе национальная безопасность трактовалась как состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающих прогрессивное развитие личности, общества и государства; национальные интересы являются интегрированным выражением жизненно важных интересов личности, общества и государства. Позже Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300¹⁶ была утверждена Концепция национальной безопасности РФ, а 10 января 2000 г. Указом № 24¹⁷ новая редакция Концепции. В 2009 г. была разработана и утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.¹⁸. Данные документы содержат не нормативные предписания, а носят политический характер, отражая систему подходов к обеспечению в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз в различных сферах жизнедеятельности. В связи с этим, безусловно, более чем актуальными являются разработка и принятие Закона о национальной безопасности, которым дополнялась бы существующая законодательная основа деятельности по ее обеспечению. При этом должны быть проанализированы опыт законодательства и практика реализаций предписаний в этой сфере, осуществленные рядом зарубежных стран, особенно США. И, конечно, при определении приоритетов, на наш взгляд, особое место должна занимать концепция верховенства экологической безопасности как важнейшего фактора

гармонического экономического и социального развития российского государства и общества, а также обеспечение энергетической безопасности как залога стабильности получения доходов в бюджет РФ и в целом устойчивого развития страны.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года понятие «национальной безопасности» рассматривается как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Юридически, фактически и доктринально данное понятие полностью можно раскрыть лишь путем обращения к составляющим национальной безопасности. Среди ее компонентов в целях данной работы наиболее важными являются: энергетическая безопасность, экологическая безопасность, безопасность населения и территорий, государственная безопасность. Коротко охарактеризуем содержание и правовую базу указанных элементов национальной безопасности.

Энергетическая безопасность – одна из важнейших составляющих национальной безопасности страны. Это понятие трактуется как защищенность граждан и государства в целом от проблемы нехватки всех видов энергии и энергоресурсов, возникающих из-за воздействия негативных природных, техногенных, управленческих, социально-экономических, внутри- и внешнеполитических факторов. Установление надежной и всеобъемлющей системы энергетической безопасности — одна из стратегических целей Российской Федерации. Сегодня энергия — двигатель социального и экономического прогресса, поэтому она напрямую влияет на благосостояние миллиардов людей во всем мире. Недостаток энергоресурсов в различных регионах значительно замедляет экономический рост, причем неэкологичное или антиэкологичное их использование может привести к экологической катастрофе глобального, а не только локального масштаба¹⁹. Кроме того, неудовлетворенность в энергоресурсах и сбои в обеспечении или доступе к ним порождают острые политические, экономические и социальные конфликты, а также это

¹⁵ Дипломатический вестник. 1996. № 7. С. 33.

¹⁶ СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.

¹⁷ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

¹⁸ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

¹⁹ См.: Путин В.В. Энергетическая безопасность: Дорога в будущее // Ведомости. 2006. № 35 (1562).

может способствовать наступлению разнообразных негативных последствий вплоть до экологических. Более того, нерациональная политика и неразработанные правовые меры в области энергосбережения оказывают негативное воздействие на климат и могут вызвать столь отрицательные эффекты, которые невозможно устранить или уменьшить имеющимися в распоряжении человечества средствами²⁰.

Необходимыми условиями обеспечения национальной и глобальной энергетической безопасности являются многостороннее взаимодействие в интересах формирования отвечающих принципам Всемирной торговой организации рынков энергоресурсов, разработка и международный обмен перспективными энергосберегающими технологиями, а также использование экологически чистых, альтернативных источников энергии.

Основным содержанием энергетической безопасности являются устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей и комплектующего оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения²¹.

Энергетическая безопасность является основой устойчивого развития экономики страны. Производство товаров или услуг в настоящее время основано на преимущественном использовании энергетических ресурсов. К сожалению, в обозримом будущем не предвидится смена традиционных технологий использования жизненно важных ресурсов и получения электричества для обеспечения жизнедеятельности живущих на нашей планете людей, количество которых ежегодно увеличивается на

сотни миллионов. Именно из-за этого проблема энергетической безопасности человеческого сообщества в целом, а также отдельных регионов и стран становится основным фактором их устойчивого развития. Специалисты практически всех стран сходятся во мнении, что значительный рост мирового энергопотребления неизбежен особенно в развивающихся странах, при этом следует учитывать современные тенденции к более справедливому и равномерному распределению энергии по регионам мира.

В настоящее время в индустриальных странах сосредоточено около 16% мирового населения, 78% мировой экономики – валового внутреннего продукта (ВВП) и 55% мирового энергопотребления. Таким образом, на развивающиеся страны, где сосредоточено 84% мирового населения, приходится только 22% мирового ВВП и 45% энергопотребления. Согласно прогнозам специалистов, в следующие два десятилетия рост мирового энергопотребления сохранит темп предыдущего десятилетия – около 2% в год при соотношении прироста примерно три к одному между развивающимися и развитыми странами. К 2020 г. развивающиеся страны будут использовать 55% мировой энергетики, а развитые – 45%. При этом потребление нефти, природного газа и угля в развивающихся странах превысит потребление этих видов топлива в индустриальных государствах²².

Учитывая влияние атомной и иных видов энергетики на загрязнение окружающей среды, понятие «энергетическая безопасность» тесно связано с понятием «экологическая безопасность», при этом оба понятия являются компонентами национальной безопасности.

Экологическая безопасность.

Этой проблеме посвящено немало научных статей и монографий юристов-экологов²³. Но до настоящего

²⁰ О мерах по охране климата см.: Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991); Рамочная конвенция ООН об изменении климата (1992); Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. С. 134.; Семенихина В.А. Современные проблемы правовой охраны климата: Международные инициативы и реакции национальных законодательств // Право и политика. 2010. № 1. С. 96; Семенихина, О.Л. Дубовик Охрана климата: современные задачи, средства и методы экологического и энергетического права // Право и политика. 2010. № 3. С. 89.

²¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

²² См.: Асмолов В.Г., Гагаринская А.Ю., Сидоренко В.А., Чернилин Ю.Ф. Атомная энергетика. Оценка прошлого, реалии настоящего, ожидания будущего. М. ИздАТ, 2004. С. 143.

²³ Подробнее см.: Боголюбов С.А. Развитие законодательства об экологической безопасности // Экологическая безопасность России: проблемы правоприменительной практики. Сборник научных трудов. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 68.; Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 38; Васильева М.И. Субъекты экологических правоотношений // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2009. № 5. С. 16.; Винокуров Ю.Е. Актуальные вопросы российского права // Сборник научных статей. Вып. 13. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2009. С. 75.;

времени отсутствует единство в понимании сущности данной категории, нет и ее общепризнанного определения. Одни авторы видят экологическую безопасность как состояние защищенности: а) жизненно-важных интересов личности, общества и государства (В.В. Петров)²⁴; б) биологических основ жизни, здоровья и развития человека (Э.Н. Жевлаков)²⁵; в) населения, животного и растительного мира, окружающей природной среды в целом от последствий антропогенного воздействия, а также от стихийных бедствий и катастроф (Ю. Е. Винокуров)²⁶.

Другие рассматривают экологическую безопасность как отношение между обществом и человеком, исключающее причинение вреда человеку посредством воздействия на природную среду его обитания, как обеспеченность жизненно-важных интересов человека природными ресурсами и защищенность его от воздействия негативных факторов природной среды (А.А. Тер-Акопов)²⁷.

Третьи определяют экологическую безопасность как «... процесс обеспечения защищенности жизненно-важных интересов личности, общества, природы и государства от реальных или потенциальных угроз, создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду»²⁸.

Голиченков А.К. В поисках методологии экологического права // Теоретико-методологические проблемы права. Вып. 2. М.: Зерцало-М, 2007. С. 301.; *Ермаков В.Д., Бедный О.П.* Законность в сфере окружающей среды // Законность в Российской Федерации. М.: Спарк, 1998. С. 85.; *Жаворонкова Н.Г.* Обеспечение экологической безопасности в контексте стратегии национальной безопасности России // Lex Russica. М.: Изд-во МГЮА, 2009. С. 1321.; *Алексеев Б.Н., Бринчук М.М., Васильченко Н.М., Виноградов В.П., Гирусов Э.В., Голиченков А.К., Дубовик О.Л., Ермаков В.Д., Звягинцев Д.А., Онищенко Г.Г., Редников А.Г., Федоров Б.С., Цатуров Ю.С.* Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. М., 2001.

²⁴ См.: *Петров В.В.* Экологическое право России. Учебник М.: Бек, 1995. С. 48.

²⁵ См.: *Жевлаков Э.Н.* К вопросу об ответственности юридических лиц за совершение экологических преступлений // Уголовное право. М.: Интел-Синтез, 2002. С. 11.

²⁶ См.: *Винокуров Ю.Е.* Благоприятная жизнь – естественное право человека // Россия, Конституция, достойная жизнь. Материалы научной конференции. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2006. С. 112.

²⁷ См.: *Тер-Акопов А.А.* Безопасность человека: социальные и правовые основы. М.: Норма, 2005. С. 74.

²⁸ *Боголюбов С.А., Емельянова В.Г., Жариков Ю.Г., Панкратов И.Ф.* Комментарий к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды». М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997 (2000). С. 83.

Экологическая безопасность также определяется как состояние защищенности окружающей среды, населения, территорий, хозяйственных и иных объектов от различных угроз, возникающих вследствие негативных изменений компонентов окружающей среды в результате антропогенной деятельности, природных явлений и противоправных деяний²⁹. При этом экологическая безопасность в Российской Федерации может быть обеспечена путем последовательного осуществления системы научно обоснованных правовых, организационных, экономических, технических, воспитательных и иных мер по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов³⁰.

Категория «экологическая безопасность» получила свое закрепление и на законодательном уровне³¹. Анализ определений, получивших нормативно-правовое закрепление, свидетельствует об отсутствии единства понятийного аппарата.

На федеральном уровне понятие «экологическая безопасность» впервые было закреплено в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³² (ст. 1). В нем экологическая безопасность понималась как состояние защищенности природной среды и жизненно-важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий.

Инструкцией по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности, утвержденной указом Минприроды России от 29 декабря 1995 г. № 539, экологическая безопасность определена как совокупность состояний, процессов и действий, обе-

²⁹ См.: *Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г.* Экологическое право: Учебник. 2-е изд. М.: Эксмо, 2008. С. 40.

³⁰ См.: *Бринчук М. М.* Экологическое право: Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Издательский Дом «Городец», 2009. С. 35.

³¹ Положения об экологической безопасности содержатся в Конституции РФ (ст. 72), международных актах, Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 18) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.; в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (ст. 13) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.; в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 1) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.; а также в иных нормативных правовых актах РФ и субъектов РФ.

³² СЗ РФ. 2002. № 2. ст. 133.

спечивающая экологический баланс в окружающей среде и не приводящая к жизненно-важным ущербам (или угрозам таких ущербов), наносимых природной среде и человеку³³.

Международная деятельность по обеспечению безопасности атомной энергетики. Основные начала.

Принимая во внимание риски и возможные радиологические последствия при использовании атомной энергии, а также эксплуатации АЭС, общество стремится сделать деятельность в данной сфере наиболее безопасной.

Применительно к риску в результате радиационного воздействия на человека Международной комиссией радиологической защиты (МКРЗ) был сформулирован принцип ALARA (as low as really able) – «настолько безопасно, насколько это можно разумно достичь с учетом социальных и экономических факторов»³⁴.

Согласно рекомендациям Международного Агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) в отношении аварий необходимо «обеспечить, чтобы при всех последствиях событий, которые имеют низкую вероятность, радиологические последствия были бы небольшие», а также обеспечить «весьма низкую» вероятность аварий «со значительными последствиями»³⁵. Конкретизация этих абстрактных положений, согласно принципам МАГАТЭ, должна осуществляться при реализации рекомендаций организационного и технического характера.

Безопасность атомной энергетики, включая ее экологические аспекты, является той областью, в которой проявляется регулирующая роль международных организаций, прежде всего МАГАТЭ, под эгидой которого в 1994 г. заключена Конвенция о ядерной безопасности³⁶ (Россия подписала Конвенцию 20 сентября 1994 г. (Постановление Правительства РФ от 20 сентября 1994 г. № 1069³⁷) и приняла 12 июля 1996 г. (Постановление

Правительства РФ от 03 апреля 1996 г. № 377³⁸). Конвенция вступила в силу для России 24 октября 1996 г. Поэтому естественным образом встает вопрос о том, как соотносятся регулирование ядерной безопасности МАГАТЭ и процедуры, предусмотренные в Конвенции о ядерной безопасности. Ввиду того, что Конвенция о ядерной безопасности утверждает лишь основополагающие принципы, в ней такие конкретные вопросы ядерной безопасности, как выбор площадки или проект и сооружение ядерной установки также решены в самом общем виде, и в соответствующих положениях не содержится указаний на конкретные стандарты, принятые МАГАТЭ по этим вопросам.

Одним из условий обеспечения экологической безопасности в атомной энергетике является, на наш взгляд, полное подчинение данной сферы деятельности правовым принципам международного права окружающей среды (МПОС).

Таким образом, в области мирного использования атомной энергии в целях соблюдения энергетической безопасности как фактора устойчивого развития центральное место должен занять принцип предусмотрительности, который, по нашему мнению, должен отражать оценку рисков, опасностей, иного неблагоприятного воздействия на окружающую среду при принятии нормативных актов в рассматриваемой сфере.

Библиография:

1. Gore A. Earth in the balance: forging a new common purpose. London.: Earthscan, 2007. P. 408.
2. Haas P., Keohane R.O. and Levy M. Institutions for the Earth (Cambridge: MIT Press, 1993). Chapter 9.
3. Klare M. and Thomas D. eds. World Security: Challenges for a new Century. N.Y.: St Martin's Press, 1994. P. 290.
4. Асмолов В.Г., Гагаринская А.Ю., Сидоренко В.А., Чернилин Ю.Ф. Атомная энергетика. Оценки прошлого, реалии настоящего, ожидания будущего. М. ИздАТ, 2004. С. 143.
5. Боголюбов С.А. Развитие законодательства об экологической безопасности // Экологическая безопасность России: проблемы правоприменительной практики. Сборник научных трудов. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 68.;

³³ Приказ Минприроды РФ от 29 декабря 1995 г. № 539 «Об утверждении Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности». Документ официально опубликован не был.

³⁴ См.: *Иойрыш А.И.* Концепция риска: его оценка и управление им // Обеспечение безопасности населения и территорий. М., 1994. С. 19.

³⁵ Свод положений по безопасности атомных станций: проектирование АЭС. Вена, 1990. С. 15.

³⁶ Бюллетень международных договоров. 2007. № 9. С. 3-14.

³⁷ СЗ РФ. 1994. № 22. Ст. 2510.

³⁸ СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1622.

6. Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 38
7. Васильева М.И. Субъекты экологических правоотношений // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2009. № 5. С. 16.
8. Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.
9. Винокуров Ю.Е. Актуальные вопросы российского права // Сборник научных статей. Вып. 13. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2009. С. 75.
10. Галузин А.Ф. О принципе правовой безопасности законов, правоприменения и обеспечения национальной безопасности // Правовая политика и правовая жизнь. № 1. М., 2005. С. 55.
11. Голиченков А.К. В поисках методологии экологического права // Теоретико-методологические проблемы права. Вып. 2. М.: Зерцало-М, 2007. С. 301.
12. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. С. 134.
13. Дьяков С.В. Государственные преступления против основ конституционного строя и безопасности государства и государственная преступность. М.: Норма, 1998. С.3.; Царев Д.В. Общее понятие и признаки преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства в России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Иваново, 2005. С. 79–97.
14. Жаворонкова Н.Г. Обеспечение экологической безопасности в контексте стратегии национальной безопасности России // Lex Russica. М.: Изд-во МГЮА, 2009. С. 1321.
15. Ильин М.В. Философия безопасности – основа нового политического мышления // Экология: пути выживания и развития человечества. М., 1998. С. 19.
16. Иойрыш А.И. Концепция риска: его оценка и управление им // Обеспечение безопасности населения и территорий. М., 1994. С. 19.
17. Конвенция против транснациональной организованной преступности. Принята в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2. С. 3–33.
18. Международная конвенция по борьбе с финансированием терроризма // Бюллетень международных договоров. 2003. № 5.
19. Путин В.В. Энергетическая безопасность: Дорога в будущее // Ведомости. 2006. № 35 (1562).
20. Семенихина В.А. Современные проблемы правовой охраны климата: Международные инициативы и реакции национальных законодательств // Право и политика. 2010. № 1. С. 96
21. Семенихина, О.Л. Дубовик Охрана климата: современные задачи, средства и методы экологического и энергетического права // Право и политика. 2010. № 3. С. 89.
22. СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.
23. СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.
24. СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
25. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
26. Телегин В.И. Историко-социологический анализ развития социальной и социологической мысли по проблемам национальной безопасности // Безопасность (информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности). 1995. № 2. С. 78-91.
27. Шарихин А.Е. К вопросу о необходимости разработки и принятия Федерального закона «О национальной безопасности РФ» // Вестник Московского университета МВД России. № 6. М., Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2006. С. 62.

References (transliteration):

1. Gore A. Earth in the balance: forging a new common purpose. London.: Earthscan, 2007. P. 408.
2. Haas P., Keohane R.O. and Levy M. Institutions for the Earth (Cambridge: MIT Press, 1993). Chapter 9.
3. Klare M. and Thomas D. eds. World Security: Challenges for a new Century. N.Y.: St Martin's Press, 1994. P. 290.
4. Asmolov V.G., Gagarinskaya A.Yu., Sidorenko V.A., Chernilin Yu.F. Atomnaya energetika. Otsenki proshlogo, realii nastoyashchego, ozhidaniya budushchego. M. IzdAT, 2004. S. 143.
5. Bogolyubov S.A. Razvitie zakonodatel'stva ob ekologicheskoy bezopasnosti // Ekologicheskaya bezopasnost' Rossii: problemy pravoprimeritel'noy praktiki. Sbornik nauchnykh trudov. SPb.: Yurid. tsentr Press, 2003. S. 68.;
6. Brinchuk M.M. Obespechenie ekologicheskoy bezopasnosti kak pravovaya kategoriya // Gosudarstvo i pravo. 2008. № 9. S. 38
7. Vasil'eva M.I. Sub'ekty ekologicheskikh pravootnosheniy // Vestn. Mosk. un-ta. Ser. 11. Pravo. 2009. № 5. S. 16.

8. Vinokurov Yu.E. Aktual'nye voprosy rossiyskogo prava // Sbornik nauchnykh statey. Vyp. 13. M.: Izd-vo Mosk. gumanit. un-ta, 2009. S. 75.
9. Galuzin A.F. O printsipe pravovoy bezopasnosti zakonov, pravoprimeneniya i obespecheniya natsional'noy bezopasnosti // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. № 1. M., 2005. S. 55.
10. Golichenkov A.K. V poiskakh metodologii ekologicheskogo prava // Teoretiko-metodologicheskie problemy prava. Vyp. 2. M.: Zertsalo-M, 2007. S. 301.
11. Dubovik O.L. Ekologicheskoe pravo: uchebnik. 3-e izd., pererab. i dop. M.: Prospekt, 2010. S. 134.
12. D'yakov S.V. Gosudarstvennye prestupleniya protiv osnov konstitutsionnogo stroya i bezopasnosti gosudarstva i gosudarstvennaya prestupnost'. M.: Norma, 1998. S.3.; Tsarev D.V. Obsheche ponyatie i priznaki prestupleniy protiv osnov konstitutsionnogo stroya i bezopasnosti gosudarstva v Rossii: Diss. ... kand. jurid. nauk. Ivanovo, 2005. S. 79–97.
13. Zhavoronkova N.G. Obespechenie ekologicheskoy bezopasnosti v kontekste strategii natsional'noy bezopasnosti Rossii // Lex Russica. M.: Izd-vo MGYuA, 2009. S. 1321.
14. Il'in M.V. Filosofiya bezopasnosti – osnova novogo politicheskogo myshleniya // Ekologiya: puti vyzhivaniya i razvitiya chelovechestva. M., 1998. S. 19.
15. Ioyrysh A.I. Kontseptsiya riska: ego otsenka i upravlenie im // Obespechenie bezopasnosti naseleniya i territoriy. M., 1994. S. 19.
16. Putin V.V. Energeticheskaya bezopasnost': Doroga v budushchee // Vedomosti. 2006. № 35 (1562).
17. Semenikhina V.A. Sovremennye problemy pravovoy okhrany klimata: Mezhdunarodnye initsiativy i reaktsii natsional'nykh zakonodatel'stv // Pravo i politika. 2010. № 1. S. 96
18. Semenikhina, O.L. Dubovik Okhrana klimata: sovremennye zadachi, sredstva i metody ekologicheskogo i energeticheskogo prava // Pravo i politika. 2010. № 3. S. 89.
19. Telegin V.I. Istoriko-sotsiologicheskii analiz razvitiya sotsial'noy i sotsiologicheskoy mysli po problemam natsional'noy bezopasnosti // Bezopasnost' (informatsionnyy sbornik Fonda natsional'noy i mezhdunarodnoy bezopasnosti). 1995. № 2. S. 78-91.
20. Sharikhin A.E. K voprosu o neobkhodimosti razrabotki i prinyatiya Federal'nogo zakona «O natsional'noy bezopasnosti RF» // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. № 6. M., Izd-vo Mosk. un-ta MVD Rossii, 2006. S. 62.