

Р. А. Курбанов, С. Н. Бабурин

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ В ЕС

*Аннотация.* Безопасность атомной энергетики рассматривается авторами статьи как основной аспект европейского энергетического права в сфере атомной энергии. Анализируется ряд актов европейского законодателя по данным вопросам (директивы и регламенты), соответствие европейских стандартов атомной безопасности международным, отдельные аспекты влияния международных и наднациональных (европейских) стандартов ядерной безопасности на правовое регулирование безопасности атомной энергетики государствами-членами ЕС.

**Ключевые слова:** международное право, европейское право, энергетическое право, атомная (ядерная) безопасность, атомная энергетика, правовое регулирование, директивы, регламенты, стандарты безопасности атомной энергетики, Европейский Союз.

### Правовое регулирование атомной энергетики в ЕС

Европейское энергетическое право в сфере атомной энергетики является наиболее объемным по своему правовому регулированию<sup>1</sup> и наименее изученным как в российской, так и в зарубежной науке европейского права. В отличие от других сфер энергетики, атомная энергетика получила в европейском праве отдельное юридическое основание и отдельную институциональную организацию – Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом) и Договор о создании Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). Атомная энергетика является особо опасным производством энергии, а тот факт, что треть производимой и потребляемой ЕС электроэнергии производится с посредством АЭС, свидетельствует о важности данной сферы энергетики, что также объясняет

значительный объем европейского правового регулирования в данной сфере.

Именно опасность атомной энергетики объясняет тот факт, что большая часть правового регулирования данной сферы энергетики касается именно вопросов обеспечения безопасности. Тем не менее, такая направленность европейского законодательства в сфере атомной энергетики не исключает ее других «второстепенных» аспектов энергетического права в сфере атомной энергетики.

### Директива 2009/71/Euratom

Основным актом европейского права в отношении самого важного вопроса атомной энергетики – вопроса обеспечения безопасности является Директива 2009/71/Euratom от 25 июня 2009 г.<sup>2</sup> Данная директива стала актом, посредством которого реализовалась инициатива Еврокомиссии, направленная на установление общеевропейских стандартов в сфере ядерной безопасности, а также общего контроля в отношении предприятий атомной промышленности, с целью защиты как работников данных предприятий,

<sup>1</sup> По информации генерального директората Еврокомиссии по энергетике, существует около 100 актов европейского законодательства, посвященного атомной энергетике. См.: Overview of the secondary EU legislation (directives and regulations) that falls under the legislative competence of DG ENER and that is currently in force. // [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom/euratom\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom/euratom_en.htm)

<sup>2</sup> Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires. Official Journal of the European Union, L 172 du 2.7.2009, p. 18–22.

так и населения. Таким образом, посредством данной директивы Европейский Союз установил общие рамки и принципы безопасности в сфере атомной энергетики и обязал государства-члены гарантировать высокий уровень безопасности в данной сфере.

В соответствии с этим актом, государства-члены обязуются создать в рамках своего правового порядка организационные, институциональные и правовые гарантии безопасности в сфере атомной энергетики (ст. 4): создать свод правил, касающихся ядерной безопасности; систему предоставления разрешений на эксплуатацию предприятий атомной энергетики; систему запретов на осуществление деятельности в сфере атомной энергетики; а также систему контроля за безопасностью в сфере атомной энергетики.

Положения директивы обязывают государства-члены создать орган государственной власти, компетентный осуществлять контроль за безопасностью на предприятиях атомной промышленности (ст. 5). Государствам-членам вменяется в обязательство гарантировать независимость данного органа по отношению к любой организации и предприятию, имеющему отношение к атомной энергетике, с целью ограничить возможность любого влияния на него со стороны заинтересованных предприятий. Государства-члены обязаны предоставить органу государственной власти, осуществляющему контроль за безопасностью на предприятиях атомной промышленности, соответствующие и необходимые властные полномочия, а также финансовые и кадровые ресурсы. Властные полномочия должны позволить данному органу обязать предприятия, которые осуществляют деятельность в сфере атомной энергетики, реализовывать конкретные действия, направленные на совершенствование безопасности на них и, в случае необходимости, принимать в принудительном порядке необходимые меры по обеспечению безопасности.

Директива также обращается к такому понятию, как лицо, обладающее разрешением на осуществление деятельности в сфере атомной промышленности и энергетики (ст. 6). В соответствии с данным понятием лицу, обладающему таким разрешением, вменяется в обязанность принимать на подотчетном ему предприятии все необходимые меры безопасности и совер-

шенствовать их на принадлежащих ему объектах. В отношении предприятий, обладающих разрешением на осуществление деятельности в сфере атомной промышленности и энергетики, государства-члены, на территории которых находятся данные предприятия, также обязуются проверять персонал данных предприятий и их инфраструктуру на соответствие требованиям безопасности (ст. 7).

Отдельным положением директива закрепляет и требование об информировании населения о безопасности в атомной промышленности и атомной энергетике (ст. 8). В качестве субъектов, на которых непосредственно направлена информация о безопасности данных объектов, директива определяет не только население того или иного государства-члена и работников конкретного предприятия атомной промышленности, но и органы власти того или иного государства. Информирование данных категорий субъектов осуществляется уже упомянутым органом государственной власти, осуществляющим контроль за безопасностью на предприятиях атомной промышленности. Информирование населения и работников отрасли атомной промышленности и энергетики осуществляется в рамках закона и не должно осуществляться вопреки засекреченности отдельной информации об объектах атомной промышленности, а также промышленной тайны.

Данный акт требует от государств-членов информирования Еврокомиссии о соблюдении положений данной директивы посредством доклада о безопасности на объектах ядерной промышленности, который они обязаны представлять каждые три года.

В отношении рассматриваемого текста стоит отметить, что за государствами-членами остаются полномочия по имплементации и конкретизации указанных правил, что предполагает значительную долю усмотрения с их стороны. Также стоит отметить, что данная директива является этапом в строительстве общего пространства ядерной безопасности, которое было задумано Европейским Советом еще в 2007 г., что выразилось в создании Европейской группы регуляторов сферы атомной энергетики (European Nuclear Safety Regulators Group<sup>3</sup>). Более того, дан-

<sup>3</sup> <http://www.ensreg.eu/>

ный текст стал логическим завершением долгого процесса присоединения Европейского Союза к Конвенции МАГАТЭ от 20 сентября 1994 года<sup>4</sup>.

### **Международная конвенция о ядерной безопасности**

В сфере безопасности атомной промышленности в целом и атомной энергетики в частности нельзя обойти стороной Международную конвенцию о ядерной безопасности, которая была подписана в Вене 20 сентября 1994 года и которая обладает обязательной силой в отношении Европейского Союза с 30 января 2000 г.<sup>5</sup>

Стоит отметить, что сам Европейский Союз не обладает предприятиями атомной промышленности и атомной энергетики, тогда как государства-члены ЕС, которые также являются участниками вышеуказанной конвенции, располагают такими объектами. В связи с этим обязательства по данной конвенции, в первую очередь, наложены на государства-члены ЕС, тогда как Европейское сообщество по атомной энергии, в соответствии договором о его создании, обязано (см. раздел II, гл. 3) установить общие стандарты защиты населения и работников атомной промышленности и атомной энергетики от ионизирующего излучения. Таким образом, Европейский Союз может

привлечь государства-члены к ответственности за несоблюдение правил, установленных европейским законодателем в соответствии с указанными положениями Договора о создании Европейского сообщества по атомной энергии, и, как следствие, заставить государства-члены соблюдать обязательства эквивалентные нормам Международной конвенции о ядерной безопасности.

Стоит напомнить о содержании Международной конвенции о ядерной безопасности, так как ее положения применяются и в отношении Европейского Союза и, как следствие, имплементируются в европейском энергетическом праве в части, касающейся безопасности на объектах атомной энергетики.

Конвенция устанавливает три императива безопасности в атомной энергетике: требуется (посредством технического сотрудничества и национальных средств государств) достичь и поддерживать высокий уровень безопасности на объектах ядерной энергетики; требуется установить и поддерживать на объектах ядерной промышленности эффективные меры безопасности с целью предохранить человека, окружающую среду и т.п. от влияния радиоактивного излучения; и, наконец, требуется предпринимать меры, направленные на предупреждение аварийных ситуаций на предприятиях ядерной энергетики.

В отличие от норм европейского права, данная конвенция, являясь инструментом универсального международного права, не содержит подробных обязательств, а лишь общие императивы безопасности, но в тоже время она требует от государств установления соответствующего законодательства и институциональных основ. Так, Конвенция предусматривает необходимость установления: соответствующих предписаний и норм безопасности в рамках государственного правопорядка; разрешительной системы в отношении деятельности в сфере атомной энергетики; системы контроля и углубленного анализа деятельности того или иного предприятия в сфере атомной энергетики; и, наконец, системы санкций, где возможно, в том числе изъятие разрешений на осуществление деятельности в сфере атомной энергетики.

Для реализации указанных целей Конвенция требует от государств создания государственных органов контроля за безопасностью на объектах

---

<sup>4</sup> Решение о присоединении к данной конвенции было принято Советом еще в 1998 г. См.: Decision of the Council of 7 December 1998 on the approval concerning the accession to the 1994 Convention on Nuclear Safety by the European Atomic Energy Community (Euratom) (not published). Данное решение уже раз пересматривалось (см. Decision of the Council of 15 December 2003 modifying the Decision of the Council of 7 December 1998 on the approval concerning the accession to the 1994 Convention on Nuclear Safety by the European Atomic Energy Community (Euratom) with regard to the Declaration attached thereto (not published)) в том числе и решением Еврокомиссии, которое мы рассмотрим подробнее ниже.

<sup>5</sup> См. решение Еврокомиссии: Décision 1999/819/Euratom de la Commission du 16 novembre 1999 concernant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) à la convention de 1994 sur la sûreté nucléaire. Official Journal of the European Union. L 318 du 11.12.1999, p. 20–20; 2004/491/Euratom: Décision de la Commission du 29 avril 2004 modifiant la décision 1999/819/Euratom du 16 novembre 1999 concernant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) à la convention de 1994 sur la sûreté nucléaire pour ce qui concerne la déclaration qui y est jointe, Official Journal of the European Union. L 172 du 6.5.2004, p. 7–8

атомной промышленности, независимость которых по отношению к этим предприятиям должна быть гарантирована<sup>6</sup>.

В отношении предприятий атомной промышленности и атомной энергетики, устанавливаются требования по безопасности, среди которых: наличие стратегии по развитию предприятий, в которых приоритет отдается вопросам безопасности; наличие программ гарантии качества деятельности данных предприятий; план действий в кризисных и аварийных ситуациях.

Каждый из участников рассматриваемой Конвенции должен составлять доклады об итогах имплементации обязательств, наложенных данной Конвенцией. Европейский Союз уже не раз составлял такого рода отчеты и предоставлял его на суд общественности и МАГАТЭ<sup>7</sup>.

В отношении безопасности инфраструктур предприятий атомной промышленности и атомной энергетики Конвенция также предусматривает ряд требований, которые в европейском праве были имплементированы рассмотренной выше Директивой 2009/71/Euratom от 25 июня 2009 г. Напомним лишь некоторые из них: деятельность в сфере атомной энергетики осуществляется в разрешительном порядке; устанавливаются критерии оценки безопасности инфраструктур предприятий атомной промышленности и энергетики на протяжении всего их существования; установление необходимости проведения анализа при выборе места строительства предприятия и, в частности, предварительного анализа

возможного влияния на людей и окружающую среду; обязательство создания инфраструктур предприятия с учетом минимизации их влияния на людей и окружающую среду, а также с обязательной проверкой надежности устанавливаемого оборудования; обязательство выдачи разрешений на эксплуатацию предприятий атомной промышленности исключительно на основе анализа представленного проекта; обязательство по эксплуатации предприятий в соответствии с нормами, установленными законодательством государств-участников Конвенции; устанавливается необходимость создания программ по сбору данных о каждом предприятии атомной промышленности; установлены требования по созданию на каждом предприятии планов по разрешению экстренных и аварийных ситуаций, предназначенных для защиты населения, работников предприятий атомной промышленности и окружающей среды.

В организационном плане Конвенция предусматривает необходимость регулярных встреч государств-участников Конвенции (каждые три года). Государства-участники рассматривают доклады по реализации каждым из них обязательств, установленных данным текстом. Для данных целей МАГАТЭ исполняет функции секретариата.

### **Конвенция о физической защите ядерного материала**

Другим актом международно-правового характера, касающимся безопасности на объектах ядерной промышленности, к которому также присоединился Европейский Союз, является Конвенция о физической защите ядерного материала от 26 октября 1979 г. Стоит отметить, что несмотря на солидный возраст данной Конвенции, Европейское сообщество по атомной энергии взяло на себя обязательство по соблюдению ее положений сравнительно недавно<sup>8</sup>.

Текст накладывает на подписавшие его государства обязательства по принятию мер по

<sup>6</sup> Стоит обратить внимание на то, что данные правила соответствуют тем, которые установлены уже рассмотренной нами Директивой 2009/71/Euratom от 25 июня 2009 г. Данный факт свидетельствует о том, что на государствах-членах ЕС лежит двойная обязанность по соблюдению данных обязательств: международная и европейская.

<sup>7</sup> См., например: Rapport du 13 Octobre 2004 (pdf) (EN) sur l'exécution des obligations découlant de la convention sur la sûreté nucléaire – troisième réunion d'examen des parties contractantes [C(2004) 3742 final – Non publié au Journal officiel]; Rapport du 1er octobre 2007 (pdf) (EN) sur l'exécution des obligations découlant de la convention sur la sûreté nucléaire – Quatrième réunion d'examen des parties contractantes [C(2007)4492 final – Non publié au Journal officiel]. См. также: Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: «La sûreté nucléaire dans le cadre de l'Union européenne» [COM(2002) 605 final – Non publié au Journal officiel].

<sup>8</sup> Décision 2007/513/Euratom du Conseil du 10 juillet 2007 portant approbation de l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires. Official Journal of the European Union, O L 190 du 21.7.2007, p. 12–14

физической защите ядерных материалов с момента их производства, хранения и использования до момента их уничтожения. Целью данной конвенции, которая отныне является частью и европейского энергетического права в сфере безопасности атомной энергетики, является защита от преступлений в сфере обращения с ядерными материалами и предупреждения их возможного использования для террористических целей.

В соответствии с данной Конвенцией каждое из государств-членов обязуется принять все необходимые для защиты ядерных веществ меры, чтобы предупредить, в частности, кражу таких веществ, а также возможные диверсионные действия, направленные против предприятий атомной промышленности и атомной энергетики. Здесь стоит отметить, что Договор об учреждении ЕСАЭ идет намного дальше, так как он требует от государств-членов ЕС принятия мер, направленных на воспрепятствование использованию ядерных материалов для целей, для которых они не предусмотрены. То есть, в соответствии с Договором об учреждении ЕСАЭ, физическая защита ядерных материалов определена намного шире.

Указанная конвенция требует от государств соблюдения отдельных принципов и, в частности: ответственности государства, а также предприятий, обладающих разрешением на обращение с ядерными материалами; конфиденциальности; принятия всех необходимых мер безопасности. Также требуется, чтобы государства приняли меры, необходимые для обеспечения того, чтобы ввоз, вывоз или перевозка по их территории ядерных материалов осуществлялись в соответствии с требуемыми мерами безопасности.

С организационной точки зрения государства обязуются создать соответствующий орган государственной власти, в компетенцию которого входит контроль за исполнением обязательств, установленных данной Конвенцией, а также представительство, в обязанность которого входит взаимодействие с другими государствами-участниками Конвенции и с МАГАТЭ. Данное положение Конвенции направлено на организацию сотрудничества между государствами в целях расследования краж ядерных материалов или диверсионных действий, направленных против объектов атомной энергетики государств-участ-

ников, которое чаще всего реализуется в форме обмена информацией между ними.

Рассматриваемая конвенция также обращается и к уголовному законодательству государств и, в частности, требует от них установления соответствующих пропорциональных мер наказания за преступления, связанные с кражей ядерных материалов, или диверсионные действия, направленные против объектов ядерной промышленности и атомной энергетики. Конвенция требует от подписавших ее государств установления уголовной ответственности за причинение физического ущерба или смерти с использованием ядерных материалов, а также угрозу такого причинения. Наконец, в отношении уголовной ответственности стоит отметить, что Конвенция закрепляет за соответствующими государствами компетенцию по расследованию и наказанию данных преступлений, а также предусматривает возможность экстрадиции за такие преступления. Данные положения рассматриваемой Конвенции однозначно рассматриваются в юридической науке как средства предотвращения террористических актов с использованием ядерных веществ<sup>9</sup>.

### **Сообщение Еврокомиссии о ядерном нераспространении**

Интересным в отношении вопросов безопасности в сфере атомной энергетики является Сообщение Еврокомиссии от 26 марта 2009 г., касающееся ядерного нераспространения<sup>10</sup>. Являясь актом мягкого права, а также сугубо внутренним актом права ЕС, данное Сообщение является рекомендацией европейских инстанций государств-членов ЕС по вопросам распространения ядерных материалов и технологий в современном мире. Сообщение Еврокомиссии рекомендует европейским инстанциям и государствам-членам ЕС ужесточить существующее законодательство по данным вопросам.

В качестве констатации Сообщение обращает внимание на тот факт, что необходимость

---

<sup>9</sup> См., например: *Instruments Internationaux Relatifs à la Prévention Et à la Répression Du Terrorisme International*, United Nations Publications, 2008. p. 472

<sup>10</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 26 mars 2009 intitulée «Communication relative à la non-prolifération nucléaire» [COM(2009) 143 final – Non publié au Journal officiel].

борьбы с глобальным потеплением привела к структурным изменениям энергетического права и политики практически любого государства (см. введение Сообщения). Действительно, интерес к атомной энергетике сегодня возрос, так как производство электроэнергии с помощью атома обладает значимым преимуществом – в процессе атомного расщепления (или слияния), необходимого для создания энергии, не осуществляется выбросов парниковых газов. Иначе говоря, с этой точки зрения атомная энергия является экологически чистым производством электроэнергии.

Тем не менее Еврокомиссия отмечает, что несмотря на такие преимущества атомной энергетике, риски аварий на объектах атомной энергетике, а также использование «мирных» технологий атомной энергетике, для противоречащих принципам международного права целям являются основной проблемой этой сферы энергетике на сегодняшний день.

Как следствие, именно нераспространение ядерных материалов и технологий является средством предотвращения указанных угроз. В конвенции указывается, что на сегодняшний день уже существует ряд актов международного права, направленных на предотвращение распространения ядерных материалов и технологий, – ряд конвенций МАГАТЭ<sup>11</sup>, Договор о нераспространении ядерного оружия от 12 июня 1968 г.<sup>12</sup>, Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма от 13 апреля 2005 г.<sup>13</sup>

В качестве механизмов, позволяющих усилить контроль за нераспространением ядерных материалов и технологий, Еврокомиссия указывает на европейскую внешнюю политику и политику безопасности ЕС (Politique étrangère de sécurité (PESC)). Другим инструментом, которым может воспользоваться Европейский Союз в борьбе с распространением ядерных технологий и материалов, является Стратегия ЕС, направленная

на предотвращение распространения оружия массового поражения<sup>14</sup>.

Иными средствами европейского права, способствующими борьбе Европейского Союза с распространением ядерных материалов и технологий, являются: «Инструмент стабильности»<sup>15</sup>, который был создан для организации сотрудничества ЕС с третьими странами, переживающими кризисные моменты (войны, стихийные бедствия и т.п.); «Инструмент помощи в подготовке к вступлению в ЕС»<sup>16</sup> и «Инструмент по сотрудничеству в сфере ядерной безопасности»<sup>17</sup>, в рамках которого Европейский Союз предоставляет помощь третьим странам для обеспечения их ядерной безопасности.

Стоит напомнить, что Договор об учреждении ЕСАЭ также содержит ряд положений, касающихся нераспространения ядерных материалов и технологий. Так, следующие положения Договора об учреждении ЕСАЭ могут рассматриваться как положения, направленные на предотвращение распространения ядерных материалов и технологий: положения о контроле за безопасностью в сфере обращения с ядерными и производными

<sup>14</sup> Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive. Bruxelles, le 12 décembre 2003 [Non publié au Journal officiel].

<sup>15</sup> Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité [Journal officiel L 327 du 24.11.2006].

<sup>16</sup> Règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP). См. данный акт с внесенными в него изменениями: Règlement (UE) n° 540/2010 du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2010 modifiant le règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP). Official Journal of the European Union, L 158 du 24.6.2010, p. 7–8; Règlement (UE) n° 80/2010 de la Commission du 28 janvier 2010 modifiant le règlement (CE) n° 718/2007 portant application du règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion Official Journal of the European Union, L 25 du 29.1.2010, p. 1–9. См. также: Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 12 octobre 2011 intitulée «Instrument d'aide de préadhésion (IAP). Cadre financier indicatif pluriannuel révisé pour 2012-2013» [COM(2011) 641 final – Non publié au Journal officiel].

<sup>17</sup> Règlement (Euratom) n° 300/2007 du 19 février 2007 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire. Official Journal of the European Union, L 81 du 22.3.2007, p. 1–10

<sup>11</sup> См. <http://www.iaea.org/>

<sup>12</sup> Одобрен резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 года. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/npt.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml)

<sup>13</sup> Принята резолюцией 59/290 Генеральной Ассамблеи от 13 апреля 2005 года. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/npt.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml)

материалами (плутоний и т.п.); положения о радиационной защите населения и о контроле за передвижением ядерных материалов; положения об Агентстве Евратома по снабжению, где указывается, что контракты на поставку ядерного топлива заключаются только с его разрешения, а экспорт ядерного сырья осуществляется также с его разрешения; положения о создании Общего исследовательского центра, которые являются основой для всех исследований в сфере ядерной энергетики на территории ЕС (см. раздел 2 и след.).

В рассматриваемом нами Сообщении Еврокомиссии обращается внимание и на перспективы развития нормативной базы, касающейся нераспространения ядерных материалов и технологий. Так, предлагается поддерживать и развивать действие норм Договора о нераспространении посредством развития средств борьбы с незаконным обращением ядерных материалов и посредством разработки санкций за нарушение таких обязательств, расширять сотрудничество с основными ядерными державами (в том числе и Россией) в рамках Договора об учреждении ЕСАЭ и заключить по данному вопросу новые двусторонние соглашения, участвовать в создании международной системы по обеспечению ядерным топливом посредством создания под контролем МАГАТЭ мирового банка ядерного топлива.

### **Директива 96/29/Euratom**

Другим аспектом энергетического права ЕС в сфере обеспечения безопасности атомной энергетики является защита населения и работников предприятий атомной промышленности и атомной энергетики от ионизирующего (радиационного) излучения. Основным актом, регулирующим данный вопрос, стала Директива 69/29/Euratom от 13 мая 1996 г.<sup>18</sup>

Первая часть директивы дает основные понятия довольно технического характера, тогда как вторая глава определяет сферу действия директивы. Директива применяется к любой деятельности, где существует риск радиационного

излучения как природного, так и искусственного характера.

В отличие от других видов деятельности в сфере атомной энергетики, отдельные виды деятельности, которые подпадают под действие данной директивы, могут осуществляться не в разрешительном порядке, а лишь посредством простого предварительного извещения. Тем не менее, они остаются исключением, так как принцип в данной сфере неизменен – предварительный разрешительный порядок (ст. 3)<sup>19</sup>.

Директива налагает на государства-члены обязательства по проведению предварительного анализа в отношении деятельности, связанной с радиационным излучением. Государствам-членам, в частности, вменяется в обязанность проводить оценку:

- является ли такая деятельность оправданной с экономической и социальной точек зрения;
- принимать во внимание ее опасность для здоровья населения и работников атомной промышленности и атомной энергетики (ст. 6 п. 1). Директива запрещает использование радиоактивных материалов при производстве продуктов массового потребления: детских игрушек, продуктов питания, косметической продукции и т.п. (ст. 6 п. 3). В случае, если в том или ином производственном цикле невозможно отказаться от использования изотопов, то государства-члены должны сделать все для того, чтобы максимально сократить их уровень излучения (ст. 7).

Директива запрещает лицам, возраст которых не превышает 18 лет, осуществлять трудовую деятельность, связанную с радиационным облучением (ст. 8). В отношении лиц, достигших данного возраста, устанавливаются максимальные дозы облучения как по уровню радиационного облучения, так и в временным рамкам, в которых они могут быть подвержены облучению (ст. 9). Устанавливается запрет на осуществление трудовой деятельности, связанной с радиационным облучением для беременных женщин, а также

---

<sup>18</sup> Directive 96/29/Euratom du Conseil, du 13 mai 1996, fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants. Official Journal of the European Union, L 314 du 4.12.1996, p. 20–20

---

<sup>19</sup> Чаще всего порядок деятельности зависит от силы радиационного излучения. Так, например, использование изотопов в медицине нередко осуществляется лишь в декларативном порядке, а в некоторых случаях и свободно, в силу их слабого излучения.

кормящих матерей (ст. 10). Отдельным положением определяются нормы облучения для студентов, аспирантов и другого научного персонала, проводящего исследование с помощью ядерных материалов (ст. 11). Стоит обратить внимание и на тот факт, что данные нормы применяются в «нормальное» время, тогда как для случаев аварии или техногенной катастрофы, связанной с выбросом значительного количества радиации, государства-члены могут предусмотреть иные нормы.

Каждое европейское государство обязуется поддерживать наименьший уровень радиационного излучения и предпринимает все необходимые для этого меры, чтобы оградить население от негативного влияния радиационного облучения. Все объекты атомной энергетики постоянно инспектируются на предмет радиационного излучения, а также проводится оценка влияния такого излучения на население (ст. 13 и 14).

Директива устанавливает меры предупреждения радиационного облучения (ст. 18). Среди них определение соответствующими органами правил для зон, в рамках которых проводится контроль условий работы; государства-члены обязывают соответствующие предприятия информировать своих работников о возможности облучения; предприятия являются ответственными за исполнение положений законодательства о защите от радиационного облучения.

Анализ и оценка того, насколько тот или иной работник подвержен радиационному облучению, осуществляется посредством наблюдений на месте работы. Для данных целей на рабочем месте осуществляются замеры внешнего количества излучения с уточнением природы и качественных характеристик излучения; уровня загрязненности воздуха, его химического и физического состава. Также осуществляются индивидуальные медицинские обследования того или иного работника (ст. 24 и след.)

Медицинские обследования работников сферы атомной энергетики осуществляются в соответствии с нормами общего законодательства об охране труда (ст. 30). Тем не менее, регулярность медицинских осмотров работников сферы атомной энергетики осуществляются в зависимости от категории, к которой он принадлежит. Последняя, в свою очередь, определяется в зависимости от

уровня риска радиационного облучения, а также количества времени, которое он проводит на рабочем месте.

Реализация принципов, установленных данной директивой, требует от государств-членов (ст. 38) создания систем контроля за соблюдением требований директивы, обеспечения информации работников о проводимых в их отношении медицинских осмотрах, контроля за обеспечением соответствующих органов, а также служб на предприятиях атомной промышленности соответствующими измерительными приборами.

Государства-члены обязуются создать все необходимые для защиты населения условия в соответствии с основными принципами оперативной защиты в аварийных и кризисных ситуациях. В данном отношении государства должны учитывать, что такие ситуации могут возникнуть как на его территории, так и на территории другого государства. В обоих случаях негативное влияние может быть оказано как на население государства, на территории которого находится аварийное предприятие, так и на население соседних государств. В связи с этим государства должны создавать условия защиты населения от радиационной угрозы с учетом того, что она может случиться и не на его территории. Директива также обязывает государства-члены систематически организовывать учения по защите от радиационных угроз (ст. 42 и след.).

Наконец, довольно оригинальным положением директивы, на наш взгляд, является положение об обязательстве государств-членов информировать Еврокомиссию в случае, если они устанавливают более строгие правила, чем те, которые предусматривает настоящая директива (ст. 54). Данная норма свидетельствует о том, что в отношении вопросов безопасности в сфере атомной энергетики европейский законодатель не терпит импровизаций, а также о том, что координация действий различных органов власти государств-членов и органов власти ЕС является неотъемлемым условием обеспечения безопасности в сфере атомной энергетики.

#### **Директива 2003/122/Euratom**

Директива 2003/122/Euratom от 22 декабря 2003 г., касающаяся контроля закрытых радиоактивных источников высокой активности и бес-

хозных радиоактивных источников<sup>20</sup>, также как и рассмотренные нами выше акты, направлена на регулирование вопросов безопасности в сфере атомной энергетики.

В соответствии с директивой закрытыми радиоактивными источниками высокой активности являются источники, которые построены таким образом, чтобы воспрепятствовать любому выбросу радиоактивного излучения в процессе их нормального использования (ст. 2). За такой абстрактной и довольно непонятной, на наш взгляд, формулировкой скрываются используемые в промышленных, медицинских и исследовательских целях атомные установки небольшой эксплуатационной мощности.

По отношению к таким закрытым радиоактивным источникам высокой активности Договор об учреждении ЕСАЭ установил (часть 2 гл. 3) ряд требований, направленных, в частности, на защиту населения, а также персонала, находящегося в постоянном контакте с такими источниками. Прямым следствием регулирования данных вопросов в учредительных актах ЕС стала довольно ранняя разработка законодательства в данной сфере. Об этом свидетельствует, например, рассмотренная нами выше Директива 96/29/Euratom<sup>21</sup>.

Тем не менее, несмотря на существование европейского законодательства по закрытым радиоактивным источникам высокой активности, тот факт, что их эксплуатация не всегда соответствовала необходимым требованиям безопасности, заставил европейского законодателя принять Директиву 2003/122/Euratom и даже урегулировать ранее не рассматриваемые европейским правом вопросы. Так, в европейском законодательстве, помимо понятия закрытых радиоактивных источников высокой активности, появилось и понятие бесхозных радиоактивных источников.

---

<sup>20</sup> Directive 2003/122/Euratom du Conseil du 22 décembre 2003 relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité et des sources orphelines. Official Journal of the European Union, L 346 du 31.12.2003, p. 57–64

<sup>21</sup> Directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, op. cit.

Таким образом, несмотря на уже существовавшее регулирование в европейском праве контроля безопасности на объектах атомной энергетики, который был систематизирован еще Директивой 96/29/Euratom, понадобилось ужесточить требования безопасности, а также гармонизировать процедуры контроля безопасности. Именно данная необходимость привела европейского законодателя к разработке рассматриваемой директивы.

Уже разработанная предыдущими директивами система предварительного разрешительного порядка, предусмотренная для осуществления деятельности по обращению с ядерными материалами, была распространена Директивой 2003/122/Euratom и на другие виды деятельности атомной промышленности и атомной энергетики (ст. 3). Выдача разрешений на осуществление данных видов деятельности обусловлена предварительным контролем, который должен установить, что обращение с ядерными материалами осуществляется в подходящих условиях безопасности. Этот контроль осуществляется не только на стадии использования ядерных материалов тем или иным предприятием, но и на предварительной стадии (при поставке материалов пользователю), а также на стадии утилизации ядерных материалов. В соответствии с текстом, контроль осуществляется не в отношении того или иного закрытого радиоактивного источника высокой активности, а в отношении лица (предприятия), которому выдано разрешение на осуществление деятельности с его применением, что, на наш взгляд, является важным для персонификации ответственности за тот или иной источник.

Текстом директивы устанавливаются конкретные формы контроля и ведения документации лицом (предприятием), обладающим правом на обращение с тем или иным закрытым радиоактивным источником высокой активности (ст. 5). Здесь же, данным лицам предписываются конкретные действия в отношении данной документации и, в частности, обязательство по ее предоставлению органу, выдающему разрешения на обращение с закрытыми радиоактивными источниками высокой активности.

Данная директива подробным образом определяет обязательства лиц (предприятий), обладающих правом на обращение с тем или иным

закрытым радиоактивным источником высокой активности. Среди них: регулярно проверять герметичность данных источников; гарантировать нахождение источника в предназначенном для него месте, а также следить за его надлежащим состоянием; предпринять все необходимые меры для обеспечения доступа к источнику лишь лиц, наделенных соответствующим правом, а также предпринять меры, направленные на противодействие его возможной краже или незаконному использованию; информировать соответствующий орган власти (чаще всего речь идет об органе, выдавшем разрешение на его использование) об утере, краже или повреждении такого источника; по окончании использования источника направлять его соответствующему предприятию, обладающему правом на его хранение, переработку, утилизацию и т.п.; проверять наличие права на обращение с такими источниками у лиц, которым они направляются; предупреждать соответствующий орган власти об аварийных происшествиях, связанных использованием источников и повлекших радиационное облучение работников соответствующего предприятия, а также любое другое лицо и население в целом (ст. 6).

Директива предусматривает инвентаризацию всех закрытых радиоактивных источников высокой активности (ст. 7). Предприятие, располагающее правом на обращение с одним из источников, должно располагать досье по каждому из них, в котором должна содержаться информация, позволяющая идентифицировать конкретный источник: номер, фотография, описание его содержания, упаковки и т.п.

Директива предусматривает необходимость квалификации лиц, работающих с объектами атомной промышленности и атомной энергетики, а ответственные за использование данных объектов предприятия обязуются информировать своих работников о потенциальных угрозах здоровью, связанных с использованием ядерных объектов. Рассматриваемая директива также накладывает на предприятия, располагающие радиоактивными источниками, дополнительные обязательства в отношении персонала: персонал должен быть информирован о возможности обнаружения на предприятии бесхозных радиоактивных источников; персонал должен быть обучен распоз-

наванию таких источников; персонал должен быть информирован о действии радиационного (ионизирующего) излучения, а также о его последствиях; персонал должен быть информирован и обучен мерам, которые ему необходимо принять в случае обнаружения бесхозного радиационного источника.

Существование законодательства, касающегося бесхозных радиоактивных источников, может показаться странным, но, тем не менее, оно свидетельствует о желании европейского законодателя регламентировать практически все вопросы безопасности атомной энергетики и подчеркивает всю важность этих вопросов в его глазах. Итак, для европейского законодателя, бесхозные источники существуют и чаще всего являются таковыми тогда, когда они не находятся на балансе конкретного предприятия или когда предприятие, располагая таким источником, не обладает разрешением на его эксплуатацию, а также тогда, когда источник утерян, украден или передан другому лицу без соответствующего разрешения.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что целью данной директивы стало создание условий, при которых все сделано для того, чтобы радиоактивные источники не стали бесхозными. В тексте директивы можно идентифицировать несколько средств, с помощью которых достигается данная цель (ст. 9): определяется ответственность каждого лица или предприятия в случае нахождения бесхозного радиоактивного источника; создается специальная служба, в которую могли бы обратиться лица, нашедшие бесхозный радиоактивный источник или подозревающие о его существовании; проводится контроль в тех местах, где чаще всего можно обнаружить бесхозные радиоактивные источники; и, наконец, организуются действия по сбору таких источников и их утилизации.

Государства-члены обязуются финансировать кампании по изысканию бесхозных радиоактивных источников (ст. 10).

Директива обязывает государства-члены организовывать взаимодействие по данным вопросам с третьими государствами в случае утери, кражи и простого перемещения таких источников через территории соответствующих государств (ст. 11).

Наконец, в соответствии с рассматриваемой здесь директивой государства-члены вменяют в обязанность одному из соответствующих органов практическую имплементацию положений настоящей директивы. Данные органы власти государства обязаны вести учет выдачи разрешений на использование закрытых радиоактивных источников высокой активности, а также осуществлять контроль за перемещением таких источников и их утилизацией (ст. 13).

### **Кадровая подготовка и квалификация работников**

Авария на АЭС в Фукусиме актуализировала вопросы безопасности атомной энергетики. Данная авария, помимо отказа ряда государств-членов ЕС от мирной атомной энергетики (например ФРГ), привела также и к соответствующим действиям со стороны Еврокомиссии, которая посчитала, что в европейском праве вопросы безопасности атомной энергетики урегулированы не в полном объеме. Одним из таких вопросов является кадровая подготовка и различные аспекты квалификации работников атомной энергетики. Так, было подготовлено Сообщение Еврокомиссии, целью которого стало ужесточение правил подготовки и повышения квалификации и компетентности кадров предприятий атомной промышленности и атомной энергетики<sup>22</sup>.

Настоящее Сообщение Еврокомиссии, помимо подведения итогов уже существующей регламентации вопросов образования и компетенций служащих предприятий атомной промышленности и атомной энергетики, предлагает несколько решений по ужесточению правил подготовки и повышению их квалификации.

В качестве констатации по уже существующим системам подготовки кадров, Еврокомиссия напомнила о существовании собственного исследования, подготовленного службами Еврокомиссии еще в 2008 г., на тему «Безопасность атомной промышленности в контексте падения компетентности в этом секторе»<sup>23</sup>. В данном исследовании

Еврокомиссией проводился анализ наличия и достаточности в европейских странах персонала по обеспечению безопасности на объектах атомной промышленности. Результаты исследования были далеко не положительными, так как Комиссия констатировала, что на период до 2020 г. европейские государства подготовят недостаточное количество специалистов атомной энергетики ввиду отсутствия желающих обучаться данным профессиям, а также констатировала, что переподготовка кадров и повышение их квалификации организованы в европейских государствах довольно плохо. Как следствие, Еврокомиссия посчитала, что необходимо проводить постоянный анализ спроса и предложения на получение дипломов в отрасли атомной промышленности и атомной энергетики, а также анализировать соотношение спроса и предложения на рабочие места в данной отрасли.

В качестве путей решения данных проблем Еврокомиссия представила в своем Сообщении несколько предложений.

Так, Комиссия считает, что необходимо улучшить университетское образование в сфере атомной физики, и напоминает, что еще в 2003 г. была создана Европейская ассоциация образования в сфере ядерной физики (L'association du réseau européen de formation nucléaire (ENEN)). В ассоциацию входят более шестидесяти университетов, предлагающих образовательные курсы по ядерной физике и занимающихся обменом персонала (студентами и профессорами) и знаний (например, результатов исследований) по данному предмету.

Комиссия предлагает несколько средств стимуляции молодых специалистов, а также студентов в выборе ими профессий в сфере атомной энергетики. Здесь стоит отметить, что в январе 2010 г. ведущими европейскими предприятиями сферы атомной энергетики (AREVA; Axpo; E.ON Kernkraft; URENCO; EnBW; Vattenfall) была создана Европейская академия атомной энергетики («European Nuclear Energy Leadership Academy» (ENELA)<sup>24</sup>). Цель создания Академии заключается в нормализации рынка рабочей силы в сфере

---

<sup>22</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et Conseil du 16 septembre 2011 intitulée «Premier rapport sur la situation en matière d'enseignement et de formation dans le domaine de l'énergie nucléaire dans l'Union européenne» [COM(2011) 563 final – Non publié au Journal officiel].

<sup>23</sup> «Sûreté nucléaire dans un contexte de perte de compétences

---

dans le nucléaire». См. [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/nuclear\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/nuclear_en.htm)

<sup>24</sup> <http://www.enela.eu/>

атомной энергетики, в первую очередь, посредством предложения помощи молодым ученым в сфере атомной энергетики в трудоустройстве и продвижении по службе.

Сообщение Еврокомиссии обращает внимание на необходимость развития пост-университетского образования в сфере атомной энергетики и, в частности, повышения квалификации и мобильности специалистов в данной отрасли. Достигнуть данных целей можно посредством инициатив, предпринять которые стоит на различных уровнях (ЕС, международном и национальном).

На уровне Европейского Союза предлагается создать «Европейские паспорта квалификации» (*passerports européens de compétences*), для того чтобы позволить повысить мобильность специалиста и гарантировать наличие у него указанной в паспорте (дипломе) квалификации. На уровне ЕС предлагается создать систему программ повышения квалификации Евратома и Европейской ассоциации образования в сфере ядерной физики. Обмен знаниями и техническими средствами с третьими государствами, установленный Инструментом сотрудничества с третьими странами в сфере атомной энергетики (*Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire*),<sup>25</sup> также позволяет развить пост-университетское образование в сфере атомной энергетики и повысить квалификацию и мобильность специалистов. Для данных целей также может быть использована Европейская технологическая платформа устойчивого развития атомной энергии (*Sustainable Nuclear Energy Technology Platform*)<sup>26</sup>.

На международном уровне развитие пост-университетского образования в сфере атомной энергетики и повышение квалификации и мобильности специалистов может быть осуществлено посредством деятельности Европейской академии атомной энергетики, которая принимает участие в так называемом «Международном университете ядерной физики» («World Nuclear

University»)<sup>27</sup>, целью которого является развитие образования и науки в сфере атомной энергетики. Здесь стоит отметить, что МАГАТЭ также принимает участие в подобных программах, одной из которых является «Международная школа ядерного права», поддерживаемая также Агентством ядерной энергетики Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (OECD Nuclear Energy Agency)<sup>28</sup>.

Наконец, на национальном уровне государственных ряд государств (Бельгия, Румыния, Дания, Франция) укрепляют развитие пост-университетского образования в сфере атомной энергетики и повышают квалификацию и мобильность специалистов посредством национальных сетей профобразования в сфере атомной энергетики, а также пост-университетскими программами.

Стоит отметить, что с 2009 г. существует Европейская обсерватория кадров в сфере атомной энергетики (European Human Resources Observatory for the Nuclear Energy Sector), которая следит за кадровой обстановкой в сфере атомной энергетики.

### **Вопросы контроля за ядерными материалами**

#### *Регламент №302/2005*

Помимо указанных аспектов безопасности в атомной энергетике, европейское энергетическое право в данной сфере также регулирует и вопрос контроля за ядерными материалами (производными и топливом). Регламент №302/2005<sup>29</sup> устанавливает требования, предъявляемые к системам контроля за ними, позволяющие Еврокомиссии обеспечить эффективность такого контроля на всей территории ЕС.

Стоит отметить, что данный регламент является наиболее объемным текстом всего энергетического права ЕС, что еще раз подтверждает важность вопросов безопасности в сфере атомной энергетики. Если с количественной точки зрения

<sup>25</sup> Règlement (Euratom) n° 300/2007 du 19 février 2007 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire. Op. cit.

<sup>26</sup> <http://www.snetp.eu/>

<sup>27</sup> <http://www.world-nuclear-university.org/>

<sup>28</sup> <http://www.oecd-nea.org/>

<sup>29</sup> Règlement (Euratom) n° 302/2005 de la Commission, du 8 février 2005, relatif à l'application du contrôle de sécurité d'Euratom. Official Journal of the European Union, L 54 du 28.2.2005, p. 1–71

сам текст невелик, то бесчисленное количество дополнительных материалов, прилагаемых к нему, большинство из которых касается формальных аспектов контроля за ядерными материалами, подтверждает важность вопроса обращения с ядерными материалами и контроля за ними.

Директива предусматривает контроль за обращением с ядерными материалами на всех стадиях этой деятельности – с момента производства (обогащения) до момента утилизации (ст. 1). Стоит отметить, что данная директива применяется не к самим ядерным материалам, а к лицам, которые оперируют ими, что наводит на мысль о персонификации ответственности, которая также направлена на обеспечение безопасности в этой сфере.

Контроль безопасности за обращением с ядерными материалами отличается от уже рассмотренного контроля за инфраструктурами атомной промышленности и атомной энергетики, который регулируется Директивой 2009/71/Euratom<sup>30</sup>. Иначе говоря, в отличие от указанного текста, который направлен именно на контроль инфраструктур атомной промышленности и атомной энергетики, рассматриваемый здесь регламент касается лишь лиц и предприятий, занимающихся обогащением, переработкой и хранением производных ядерных материалов, а также ядерного топлива (ст. 3).

В соответствии с уже указанным принципом персонификации ответственности в атомной промышленности и атомной энергетике, именно предприятиям, занимающимся указанной деятельностью, предстоит декларировать обработку, обогащение, утилизацию и т.п. ядерных материалов и ядерного топлива. Декларация об осуществлении данной деятельности в последней инстанции направляется в Еврокомиссию. Лица или предприятия, занимающиеся указанной выше деятельностью, должны в течение как минимум двухсот дней до начала указанных видов деятельности и получения соответствующих ядерных материалов, известить один из государственных органов власти об их обогащении, утилизации или обработке. Впоследствии данный

орган обязан известить об этом Еврокомиссию (ст. 3 и 4).

Декларация содержит описание инфраструктуры предприятия и самое главное ядерных материалов, которые подлежат обработке в рамках его производственного процесса. Также декларация должна содержать информацию о системе учета и контроля данных предприятий. Помимо декларации, предприятия, занимающиеся обработкой, обогащением и утилизацией ядерных материалов, должны представлять Еврокомиссии программу действий, которая составляется ими ежегодно (ст. 5).

Все указанные документы направляются в последней инстанции в комиссию Евратома по контролю за безопасностью. Лицо или предприятие, осуществляющее деятельность по обработке, обогащению или утилизации ядерных материалов, помимо ежегодной программы действий, представляет в указанный орган как минимум за сорок дней до инвентаризации, план действий по ее реализации (ст. 5).

Комиссия наделяется компетенцией по определению условий реализации контроля, а также правом на проведение контрольных действий в отношении предприятий по обработке ядерных материалов (ст. 6). Комиссия, в частности, определяет: какие аспекты производственной деятельности подлежат контролю; каким образом проводится контроль в случае изменения основных видов деятельности того или иного предприятия; каким образом проводится контроль учета ядерных материалов; как часто и каким образом должна производиться инвентаризация ядерных материалов; как должны составляться и какое содержание должны иметь ежегодные программы действий таких предприятий; какое содержание должны иметь документы представляемые лицам, осуществляющим контрольные действия.

Такое чрезмерное количество формальностей свидетельствует о важности в глазах европейского законодателя вопросов контроля за предприятиями по обработке ядерных материалов.

В соответствии с рассматриваемым регламентом, должна быть создана система учета ядерных материалов, обрабатываемых или хранящихся на том или ином предприятии (ст. 7 и след.). Такая система должна предоставить возможность проверить данные, указываемые тем или иным

---

<sup>30</sup> Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires. *op. cit.*

предприятием в декларации, а также позволить их использование в качестве доказательства того, что предприятием ведется надлежащий контроль за ядерными материалами, находящимися в его распоряжении.

Основной информацией, собираемой каждым предприятием в рамках системы учета ядерных материалов, является информация о виде, природе и количестве ядерных материалов, находящихся в его распоряжении, а также об их месте хранения и их возможных перемещениях (ст. 7 п. 1). Время, в течение которого такая информация должна храниться, ограничено сроком в пять лет.

В рамках системы учета ядерных материалов ответственные за них лица того или иного предприятия должны представлять Комиссии доклады по учету таких материалов, а также отчеты по количеству ядерных материалов, которыми располагает предприятие, и изменению этого количества с течением времени. Отдельный вид докладов предусмотрен для случаев утери ядерных материалов, а также изменений в условиях хранения таких материалов.

Контроль осуществляется посредством документации двух видов: документ по учету количества ядерных материалов (ст. 9) и документ по операционному контролю (ст. 8).

В документе по учету количества ядерных материалов указывается: количество ядерных материалов, которыми располагает то или иное предприятие; результаты измерений и подсчетов количества, реализованных во время контроля.

В документе по операционному контролю указываются: данные, собранные самим предприятием; список ядерных материалов и место их хранения; информация, полученная с помощью анализа и маркирования материалов; информация о контроле качества; описание процесса инвентаризации; описание мер, которые предприятие обязуется предпринять в случае потери ядерных материалов; описание изотопического состава плутония и т.п.

Некоторые категории ядерных материалов (обогащенный и необогащенный уран, плутоний и торий) являются объектом отдельных отчетов.

Производители радиоактивных руд (предприятия по добыче) составляют отчеты о своей деятельности в специфической форме. Они отчи-

тываются о количестве добытой руды, а также о концентрации активного материала в ней (ст. 24). Отдельным пунктом указывается заказчик руды, дата поставки производителем, а также количество поставленной руды.

Экспорт и импорт ядерных материалов регулируется отдельной главой рассматриваемого регламента (гл. 5, ст. 20 и след.). Экспорт радиоактивной руды, а также ядерного топлива (плутоний 239, уран 233, уран 235 и т.п.) из государств-членов ЕС в третьи государства осуществляется при условии предварительного извещения Комиссии. Импорт в государства-члены ЕС осуществляется при соблюдении аналогичных требований.

Тем не менее, извещение Комиссии необходимо лишь в случае, если экспорт или импорт превышает общее количество в 1000 грамм ядерного материала. Также извещению не подлежит экспорт и импорт ядерных материалов, являющихся частью отходов или необогащенной руды (ст. 20).

Регламент также регулирует отдельные вопросы, касающиеся ядерных отходов (ст. 31 и след.). К ним также применяются правила отчетности ядерных материалов и контроля за ними. В частности, предприятиями должен вестись учет об их количестве и составе. Более того, Комиссия должна получать отчетность обо всех видах деятельности, касающихся их обработки и утилизации. В том, что касается отдельных видов ядерных отходов, в частности тех, которые не могут быть использованы в качестве ядерных материалов и топлива (например, находящиеся в радиоактивном цементе), информация о них и месте их расположения также должна передаваться Комиссии.

Отдельные положения регламента касаются государств, обладающих ядерным оружием (ст. 34 и след.). Договор о нераспространении ядерного оружия от 12 июня 1968 г.<sup>31</sup> признает (среди государств-членов ЕС) в качестве таковых Францию и Великобританию. В отношении данных государств контроль безопасности ядерных объектов, предусмотренный Договором об учреждении ЕСАЭ, не применяется в отношении ядерных объектов, предназначенных для обеспечения

<sup>31</sup> Одобрен резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 года. *Op. cit.*

безопасности этих государств (то есть объектов военного назначения). Отдельные ядерные объекты и материалы, которые объявлены данными государствами в качестве объектов, используемых как для целей обеспечения государственной безопасности, так и для гражданских целей, могут, при определенных условиях, контролироваться в соответствии с условиями Договора об учреждении ЕСАЭ.

В качестве выводов по исследованию данного текста европейского права необходимо отметить, что он пришел на смену другому Регламенту №3227/76<sup>32</sup>, действие которого было отменено рассматриваемым текстом еще 19 марта 2005 г. Данный факт не должен быть упущен из виду, так на настоящем примере мы можем проследить влияние международного права на энергетическое право ЕС в сфере атомной безопасности. Действительно изменения в данной сфере связаны с международными обязательствами, взятыми на себя государствами-членами и Еврокомиссией в рамках МАГАТЭ. Таким образом, настоящий регламент является еще одним актом, дублирующим обязательства европейских государств в сфере безопасности атомной энергетики на национальном уровне.

Стоит напомнить, что глава седьмая Договора об учреждении ЕСАЭ «Меры безопасности» устанавливает ряд мер, направленных на предотвращение возможностей использования в иных целях ядерных материалов, предназначенных для «мирных» целей. Для реализации этих мер, в соответствии со ст. 81 указанного договора, Еврокомиссия наделяется компетенцией по комплектации состава инспекторов, которые осуществляют контрольные действия на территории государств-членов ЕС. В соответствии со ст. 82 Договора об учреждении ЕСАЭ, инспекторы Евратома обладают правом по наложению санкций на предприятия, не соблюдающие требования безопасности на объектах атомной промышленности и атомной энергетики.

Система контроля безопасности на объектах атомной промышленности и атомной энергетики,

установленная договором об учреждении ЕСАЭ, также направлена на обеспечение обязательств, взятых на себя государствами-членами как в рамках данного текста, так и обязательств, взятых на себя ими в рамках других международных инструментов. Действительно, принимая во внимание тот факт, что все государства-члены ЕС являются участниками Договора о нераспространении ядерного оружия от 12 июня 1968 г.<sup>33</sup>, что позволяет МАГАТЭ осуществлять в отношении них контроль за применением ядерных материалов, предназначенных для «мирных» целей, мы можем утверждать, что органы власти ЕС также призваны контролировать и реализацию этих международных обязательств.

Наконец, стоит обратить внимание на тот факт, что развитость европейского энергетического права в сфере атомной энергетики и, в частности, аспектов безопасности, проявляется даже на уровне международно-правовых отношений. Действительно, европейское право в отношении данных вопросов выросло до уровня правового регулирования международных отношений Европейского Союза с третьими странами, которое было формализовано в «Инструменте, касающемся сотрудничества по вопросам ядерной безопасности»<sup>34</sup>.

*Регламент №300/2007 от 19 февраля 2007 г.*

Основной целью сотрудничества ЕС с третьими странами по вопросам безопасности в сфере атомной энергетики является финансовое обеспечение безопасности в сфере атомной энергетики в данных странах. Данное сотрудничество было установлено посредством пятилетней программы, предусмотренной на период до 2013 г. Регламент №300/2007 от 19 февраля 2007 г., который создал указанный Инструмент сотрудничества по вопросам безопасности в сфере атомной энергетики, предназначен для финансирования мер безопасности на объектах атомной энергетики третьих стран, а также для проведения

---

<sup>32</sup> Règlement (Euratom) n° 3227/76 de la Commission, du 19 octobre 1976, portant application des dispositions sur le contrôle de sécurité d'Euratom. Official Journal of the European Union, L 363 du 31.12.1976, p. 1–57

<sup>33</sup> Одобрен резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 года. *op. cit.*

<sup>34</sup> Règlement (Euratom) n° 300/2007 du 19 février 2007 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire. Official Journal of the European Union, L 81 du 22.3.2007, p. 1–10

контроля за безопасностью на объектах атомной энергетики данных государств (ст. 1). Бюджет пятилетней программы был определен в размере 527 миллионов евро.

Данный регламент позволяет обеспечить финансовыми средствами проекты по повышению уровня безопасности на объектах атомной энергетики, которые, в частности, касаются управления безопасностью на объектах атомной энергетики (как на стадии его разработки, его строительства, его эксплуатации, так и на стадии его закрытия и утилизации); безопасности транспортировки ядерных материалов; обработки и утилизации ядерных материалов, отходов и топлива; защиты от радиоактивного, ионизирующего излучения материалов; предупреждения аварийных ситуаций на объектах атомной энергетики; а также содействия развитию международного взаимодействия по данным вопросам.

В соответствии с данным регламентом, финансирование может быть предоставлено как в рамках проектов или программ (в том числе и многолетних), так и в форме одноразовой финансовой помощи и вливаний в различного рода фонды. Более того, содействие может быть предоставлено посредством кадровых ресурсов (см. ст. 3-6). Инвестиции могут осуществляться как в полном объеме, так и в рамках софинансирования того или иного проекта с финансовым участием других субъектов (в частности, представителей организаций, предприятий и государственных учреждений).

Финансовая помощь предоставляется на основе многолетних программ, разрабатываемых Еврокомиссией. Данные программы разрабатываются в отношении одного или нескольких третьих государств и могут быть предусмотрены максимум на семилетний период. В данных программах указываются цели, для которых они были разработаны, а также предоставляемые финансовые средства. На базе данных программ и на ежегодной основе Еврокомиссия разрабатывает программу действий по реализации конкретных проектов (ст. 5).

Некоторые меры могут быть приятны вне рамок программ, разрабатываемых Еврокомиссией (ст. 6). Речь идет о специальных программах Еврокомиссии, которые принимаются ей в экстренных случаях, а также программах тех-

нической (кадровой или административной) поддержки.

Указанная помощь может предоставляться государствам-партнерам Евросоюза, а также их отдельным регионам и административно-территориальным единицам и даже отдельным предприятиям (в том числе и госучреждениям) любого из государств. Интересен и тот факт, что в рамках данного регламента помощь может быть предоставлена и физическим, и юридическим лицам, отдельным агентствам ЕС и исследовательским центрам, находящимся под опекой европейских инстанций, международных организаций и финансовых институтов (ст. 7).

Финансирование проектов в рамках рассматриваемого здесь Инструмента осуществляется в соответствии с правилами финансового регламента ЕС<sup>35</sup>. К нему также субсидиарно применяется законодательство о защите финансовых интересов ЕС<sup>36</sup>. Более того, Еврокомиссия регулярно рассматривает результаты деятельности программ финансирования проектов по безопасности в атомной энергетике, а также проверяет эффективность их действия и их влияния на развитие средств безопасности в атомной энергетике. Европейскому парламенту и Совету ЕС представляются ежегодные доклады о финансировании проектов в сфере безопасности атомной энергетики.

Наконец, стоит отметить, что регламент послужил развитию ряда проектов и программ по безопасности в сфере атомной энергетики. Достаточно привести пример Чернобыльской АЭС, в отношении которой Еврокомиссия не раз, а можно даже сказать регулярно, выделяла средства на реализацию проекта по строительству защитного саркофага. Соответствующим образом финансирование данного строительства было проконтролировано несколькими докладами Еврокомиссии<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Règlement (CE, EURATOM) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, Official Journal of the European Union, L 248 du 16.9.2002, p. 1-48

<sup>36</sup> См подробнее [http://europa.eu/legislation\\_summaries/fight\\_against\\_fraud/protecting\\_european\\_communitys\\_financial\\_interests/index\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_communitys_financial_interests/index_fr.htm)

<sup>37</sup> Communication de la Commission du 12 octobre 1999 concernant le premier rapport annuel sur les progrès de la

Рассмотренные выше акты европейского энергетического права исчерпывают правовое регулирование безопасности атомной энергетики. Тем не менее, в качестве заключения по данному вопросу стоит обратить внимание на отчет Еврокомиссии о проделанной европейскими органами власти работе в сфере контроля за безопасностью на объектах атомной энергетики<sup>38</sup>.

В соответствии со ст. 35 Договора об учреждении ЕСАЭ, государства-члены должны создать органы государственной власти, ответственные за контроль уровня радиоактивности в атмосфере, воде и земле, а также ответственные за контроль за соблюдением правил по защите населения и работников сферы атомной энергетики от ионизирующего облучения. В свою очередь, Еврокомиссия обладает правом контроля объектов атомной энергетики государств-членов, который вплоть до 80-х гг. прошлого века практически не осуществлялся.

---

mise en oeuvre du Fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl (Chernobyl Shelter Fund) établi conformément à la décision 98/381/CE du Conseil relative à une contribution de la Communauté à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur du Fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl [COM(1999) 470 final]; Rapport de la Commission du 29 mai 2001: Deuxième rapport sur les progrès de la mise en oeuvre du fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl Février 2001. Etabli conformément à l'article 3 de la décision 98/381/CE du Conseil relative à une contribution de la Communauté à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur du fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl [COM(2001) 251 final]., Official Journal of the European Union, C 240E du 28.8.2001, p. 157–159; Rapport de la Commission du 14 juillet 2004: Troisième rapport sur les progrès de la mise en oeuvre du Fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl – Décembre 2003 – établi conformément à l'article 3 de la décision 98/381/CE du Conseil relative à une contribution de la Communauté à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur du Fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl [COM(2004) 841 final]; Rapport de la Commission du 19 décembre 2007: Quatrième rapport sur l'état d'utilisation du Fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl (CSF) – Septembre 2007 [COM(2007) 825 final – Journal officiel C 106 du 26.4.2008].

<sup>38</sup> Communication de la Commission du 20 décembre 2007: Application de l'article 35 du traité Euratom. Vérification du fonctionnement et de l'efficacité des installations pour le contrôle permanent du taux de la radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol – Rapport 1990-2007 [COM(2007) 847 final – Non publié au Journal officiel].

После аварии на Чернобыльской АЭС Еврокомиссия увеличила количество контрольных проверок: с 1990 по 2003 г. их было проведено более двадцати. Начиная с 2004 г. проверки объектов атомной энергетики органами власти ЕС стали систематическими. Так, с 2004 по 2007 гг. было проведено 25 контрольных проверок объектов атомной энергетики нескольких государств-членов. Причем данные проверки коснулись как производств по переработке и утилизации ядерных материалов, АЭС, исследовательских центров, больниц, так и (даже) урановых рудников.

Контрольные процедуры<sup>39</sup> могут касаться как национальных инстанций, в компетенцию которых входит контроль за уровнем радиоактивности, так и национальных инстанций, в компетенцию которых входит контроль за выбросами радиоактивных материалов и их влиянием на население и прилегающую к объектам атомной энергетики и атомной промышленности территорию. Контрольные процедуры приводят, с одной стороны, к составлению технического протокола, который касается всех мер, предпринятых соответствующими национальными органами для осуществления ими контроля за уровнем радиоактивности, а с другой стороны, составления протокола по результатам осуществленных процедур.

Результаты контроля национальных органов, осуществляющих различные контрольные функции в отношении радиационного излучения, представляются в отчете Еврокомиссии, где, в частности, уточняется общее состояние объектов атомной промышленности и атомной энергетики того или иного государства, необходимость усиления контрольных функций национальных органов и т.п. Стоит отметить, что лишь одна из контрольных процедур европейских органов власти привела к констатации ими неудовлетворительности работы национальных органов по контролю за радиоактивностью. В 2002 г. европейскими инстанциями было констатировано, что ядерный

---

<sup>39</sup> Контроль европейскими инстанциями национальных органов по контролю за радиацией осуществляется в соответствии со следующими рекомендациями: Communication de la Commission: Vérification des installations de contrôle de la radioactivité ambiante en application de l'article 35 du traité Euratom – Dispositions pratiques pour la conduite de visites de vérification dans les États membres [Journal officiel C 155 du 4.7.2006].

реактор, использование которого ограничивалось научными целями, эксплуатировался без надлежащего разрешения соответствующего национального контрольного органа. Как следствие, Еврокомиссия инициировала административно-правовое производство по санкционированию данного национального контрольного органа.

В указанном выше Сообщении Еврокомиссии также отмечается, что сегодня производится от пяти до семи запланированных проверок национальных контрольных органов. Тем не менее, в отношении значимых объектов ядерной промышленности и ядерной энергетики Еврокомиссия рекомендует сделать проверки регулярными.

### Библиография (references)

1. Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires. Official Journal of the European Union, L 172 du 2.7.2009, p. 18–22.
2. Décision 1999/819/Euratom de la Commission du 16 novembre 1999 concernant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) à la convention de 1994 sur la sûreté nucléaire. Official Journal of the European Union. L 318 du 11.12.1999, p. 20–20
3. Décision 2004/491/Euratom: Décision de la Commission du 29 avril 2004 modifiant la décision 1999/819/Euratom du 16 novembre 1999 concernant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) à la convention de 1994 sur la sûreté nucléaire pour ce qui concerne la déclaration qui y est jointe, Official Journal of the European Union. L 172 du 6.5.2004, p. 7–8
4. Décision 2007/513/Euratom du Conseil du 10 juillet 2007 portant approbation de l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires. Official Journal of the European Union, O L 190 du 21.7.2007, p. 12–14
5. Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité. Journal officiel L 327 du 24.11.2006.
6. Règlement (UE) n° 540/2010 du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2010 modifiant le règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP). Official Journal of the European Union, L 158 du 24.6.2010, p. 7–8
7. Règlement (UE) n° 80/2010 de la Commission du 28 janvier 2010 modifiant le règlement (CE) n° 718/2007 portant application du règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion Official Journal of the European Union, L 25 du 29.1.2010, p. 1–9.
8. Règlement (Euratom) n° 300/2007 du 19 février 2007 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire. Official Journal of the European Union, L 81 du 22.3.2007, p. 1–10
9. Directive 96/29/Euratom du Conseil, du 13 mai 1996, fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants. Official Journal of the European Union, L 314 du 4.12.1996, p. 20–20
10. Directive 2003/122/Euratom du Conseil du 22 décembre 2003 relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité et des sources orphelines. Official Journal of the European Union, L 346 du 31.12.2003, p. 57–64
11. Règlement (Euratom) n° 302/2005 de la Commission, du 8 février 2005, relatif à l'application du contrôle de sécurité d'Euratom. Official Journal of the European Union, L 54 du 28.2.2005, p. 1–71
12. Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires. op. cit.
13. Règlement (Euratom) n° 3227/76 de la Commission, du 19 octobre 1976, portant application des dispositions sur le contrôle de sécurité d'Euratom. Official Journal of the European Union, L 363 du 31.12.1976, p. 1–57