

3. Редкоус, В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках СНГ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / В.М. Редкоус. – М., 2011. – 431 л.
4. Административно-правовые режимы Республики Беларусь / В.Ф. Ермолович [и др.] ; под общ. ред. В.Ф. Ермоловича. – Минск : Акад. МВД, 2013. – 291 с.
5. Благоев, А. Сущность и особенности административно-правового режима / А. Благоев // Изв. Иркут. гос. экон. акад. – 2007. – № 2 (52). – С. 127.
6. Административное право : учеб. пособие / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2012. – 368 с.
7. Родионов, О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.С. Родионов. – Саратов, 2001. – 157 л.
8. Маилян, С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : монография / С.С. Маилян. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2002. – 214 с.
9. Воронов, А.М. Понятие, сущность и содержание режима общественной безопасности РФ / А.М. Воронов // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты / под ред. А.В. Малько, И.С. Барзиловой. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 499 с.
10. Шмалый, О.В. Административно-правовой режим как фактор эффективности в системе государственной регистрации / О.В. Шмалый // Бизнес в законе. – 2010. – № 4. – С. 114–118.
11. Рушайло, В.Б. Административно-правовые режимы : монография / В.Б. Рушайло. – М. : Шит-М, 2000. – 264 с.
12. Околович, Л.Я. Административно-правовые вопросы деятельности милиции по охране общественного порядка на железнодорожном транспорте : дис. ... канд. юрид. наук : 12.711 / Л.Я. Околович. – Иркутск, 1972. – 338 л.
13. Гижевский, В.К. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел на транспорте : учеб. пособие / В.К. Гижевский. – Киев : Киев. ВШМ СССР, 1986. – 76 с.

Дата поступления в редакцию: 28.01.16

O.V. Gimmelreikh, Postgraduate student of the Scientific Pedagogical Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

FEATURES OF MAINTENANCE OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME OF SAFETY ON RAILWAY TRANSPORT

The article reveals the essence and the maintenance of administrative legal regime in the context of its target and functional purpose as complex legal means of regulation of the public relations in a certain segment of state and administrative activity.

By analysis we distinguish characteristic signs inherent in a safety administrative legal regime on railway transport which should be taken into account the problem of maintenance of it in a stable and steady state.

The author offers ways of maintenance of administrative legal regime of safety on railway transport in the parameters established by legal, technical, juridical and organizational norms to which belong interaction of governmental bodies and implementation of measures of belief and coercion in their optimum combination.

Keywords: definition and elements of the concept of administrative legal regime, safety, normative concept, purpose, characteristic signs of administrative legal regime on railway transport, ways of solution of the problem of maintenance of administrative legal regime.

УДК 349.7 + 341

Д.А. Егоров, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии
МВД Республики Беларусь
(e-mail: d.a.egorovv@gmail.com)

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

Анализируются международные договоры в сфере международно-правового режима безопасного использования атомной энергии. Рассматриваются нормы с административно-правовым содержанием, устанавливающие требования к правовым средствам административно-правового режима безопасности объектов использования атомной энергии.

Ключевые слова: международно-правовой режим безопасного использования атомной энергии, конвенция, законодательная и регулирующая основы, специальный субъект.

Правовое регулирование общественных отношений в сфере административно-правового режима безопасности объектов использования атомной энергии осуществляется посредством основанной на Конституции Республики Беларусь иерархической многоуровневой системы нормативных правовых актов. Данная система формируется с учетом зарубежного опыта, результатом обобщения которого являются международные договоры в сфере безопасного использования атомной энергии и стандарты безопасности, не имеющие юридически обязывающей силы.

Формирование международных и национальных правовых режимов в сфере безопасности объектов использования атомной энергии осуществляется по трем взаимосвязанным направлениям: разработка, принятие и ратификация многосторонних международных соглашений по безопасности; разработка имеющих рекомендательный характер международных стандартов безопасности; формирование системы международных и национальных механизмов по применению норм безопасности [1, с. 31–32]. Указанные юридические конструкции образуют международно-правовой режим безопасного использования атомной энергии, направленный на консолидацию усилий государств, осуществляющих ядерные энергетические программы, содействие развитию безопасного использования атомной энергии в глобальном, региональном и локальном масштабах. Исследуемый режим по своему содержанию является комплексным, что обусловлено сущностью общественных отношений, составляющих его предмет. Следует согласиться с отдельными исследователями в том, что какой бы аспект атомной проблематики не являлся предметом международно-правового регулирования, нормотворческий процесс сталкивается с необходимостью решения одинаковых по своему характеру правовых проблем [2, с. 11], обусловленных взаимосвязью вопросов ядерного нераспространения, разоружения, незаконного оборота ядерных, радиоактивных материалов с безопасностью объектов использования атомной энергии.

Изложенное предопределяет комплексное рассмотрение международно-правовых стандартов в сфере международно-правового режима безопасного использования атомной энергии. При этом важным представляется исследование стандартов с административно-правовым содержанием, устанавливающих требования к правовым средствам административно-правового режима безопасности объектов использования атомной энергии.

Анализ международно-правовых стандартов в исследуемой сфере позволяет классифицировать их на две группы: международные договоры, содержащие обязательные для государств-участников требования к безопасности; принимаемые международными организациями стандарты безопасности, не имеющие юридически обязывающей силы.

К первой группе международных договоров следует отнести Венскую конвенцию Международного агентства по атомной энергии «О гражданской ответственности за ядерный ущерб», Конвенцию Международного агентства по атомной энергии «О физической защите ядерного материала», Конвенцию «Об оперативном оповещении о ядерной аварии», Конвенцию «О помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации», Конвенцию Международного агентства по атомной энергии «О ядерной безопасности», Объединенную конвенцию Международного агентства по атомной энергии «О безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами». Указанные международные договоры ратифицированы Республикой Беларусь и являются частью действующего на ее территории законодательства.

Для административно-правового режима безопасности объектов использования атомной энергии основополагающей является заключенная в Вене 17 июня 1994 г. Конвенция Международного агентства по атомной энергии «О ядерной безопасности» (Конвенция о ядерной безопасности), применяемая к безопасности ядерных установок, нормы которой устанавливают обязательства по формированию правовых и институциональных основ обеспечения безопасности; созданию и функционированию специального субъекта в сфере регулирования безопасности, его административно-правового статуса; определению субъектов, ответственных за безопасность; установлению требований к кадровому, финансовому обеспечению деятельности режимных субъектов и объектов.

В соответствии с ч. 1 ст. 7 Конвенции о ядерной безопасности каждая договаривающаяся сторона создает и поддерживает законодательную и регулируемую основу для обеспечения безопасности ядерных установок. Дифференциация законодательных и регулирующих основ обуславливает необходимость формирования на законодательном уровне особых подходов к

правовому регулированию общественных отношений в сфере безопасности ядерных установок и обеспечения практической реализации законодательных установлений на уровне административного нормотворчества посредством введения обязательных для исполнения норм и правил безопасности.

К обязательному элементу законодательных и регулирующих основ нормы анализируемой конвенции относятся требования к управленческому процессу и предусматривается введение системы лицензирования в отношении ядерных установок, что обусловлено повышенной опасностью указанных объектов, наднациональным и долговременным характером потенциального ущерба.

Комплексный анализ норм Конвенции о ядерной безопасности позволяет выделить особенности лицензирования в исследуемой сфере. Во-первых, целью лицензирования является обеспечение безопасности личности, общества, государства, окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения ядерных установок. Во-вторых, в сфере использования атомной энергии в отличие от большинства лицензируемых видов деятельности должен быть установлен прямой запрет на эксплуатацию ядерных установок без лицензии. В-третьих, обязательным участником лицензионных правоотношений выступает регулирующий орган – специальный субъект в сфере безопасности ядерных установок. В-четвертых, лицензирование должно осуществляться отдельно для каждой из стадий жизненного цикла ядерной установки. В-пятых, лицензионное производство в сфере безопасности ядерных установок характеризуется стадийностью в реализации и предусматривает в качестве обязательного этапа оценку и проверку безопасности ядерных установок, экспертизу соответствия возможностей соискателя лицензии лицензионным требованиям и условиям. В-шестых, основная ответственность за безопасность должна быть возложена на обладателя соответствующей лицензии. В-седьмых, на национальном уровне должны быть приняты необходимые меры по обеспечению выполнения лицензиатом своих обязанностей, в качестве которых предусматривается применение правовых средств контрольно-надзорного характера, направленных на проверку соблюдения лицензиатом положений нормативных правовых актов, требований и условий лицензии, а также мер административно-правового принуждения, состоящих в приостановлении действия, изменении или аннулировании лицензии.

Таким образом, Конвенция о ядерной безопасности, устанавливая обязательства к законодательной и регулирующей основе, предусматривает формирование в государствах-участниках на законодательном и подзаконном уровнях единой системы правового регулирования, закрепляющей в качестве обязательных элементов установление норм и правил безопасности, лицензирование деятельности по эксплуатации ядерной установки, государственный контроль и надзор за ней, меры административно-правового принуждения.

В соответствии с ч. 1 ст. 8 Конвенции о ядерной безопасности реализация положений законодательной и регулирующей основы должна быть возложена на учреждаемый или назначаемый договаривающимися сторонами регулирующий орган – специальный субъект, выступающий в качестве обязательного участника правоотношений в сфере безопасности ядерных установок, который наделяется надлежащими полномочиями, компетенцией, финансовыми и людскими ресурсами, необходимыми для выполнения порученных ему обязанностей.

Изложенное позволяет определить особенности специального субъекта в сфере безопасности ядерных установок, характеризующие его правовую природу. Во-первых, это создаваемый в целях реализации задач и функций государства орган (организация). При этом его функции могут быть возложены на существующие государственные органы. Во-вторых, самостоятельная сфера функционирования специального субъекта – безопасность ядерных установок. В-третьих, назначение анализируемого субъекта заключается в обеспечении реализации требований нормативных правовых актов в исследуемой сфере. Иными словами, деятельность последнего носит правоприменительный и правоохранительный характер. В-четвертых, специальный субъект обладает компетенцией, в содержание которой, основываясь на существующих в теории административного права подходах, необходимо включать задачи, права, обязанности, полномочия и ответственность [3, с. 105]. В-пятых, для реализации задач и функций государства в сфере безопасности ядерных установок специальный субъект наделяется соответствующими государственно-властными полномочиями. Исходя из положений исследуемого международного договора содержание его полномочий составляют нормотворческая, правоприменительная, контрольно-надзорная, административно-процессуальная (процедурная, юрисдикционная) виды деятельности. В-шестых, специальные требования к финансовому и кадровому обеспечению деятельности специального субъекта.

Принципиально важными представляются положения Конвенции о ядерной безопасности (ч. 2 ст. 8), в соответствии с которыми на национальном уровне должны быть приняты необходимые правовые меры для обеспечения эффективного разделения функций специального субъекта и функций любых других органов или организаций, которые занимаются содействием использованию или использованием ядерной энергии. Анализируемая норма провозглашает один из принципов ядерной безопасности – разграничение регулирующих функций и функций по управлению использованием атомной энергии [4, с. 146] и обуславливает ключевую особенность исследуемого субъекта – его независимость. В науке административного права указанная особенность раскрывается через организационное, функциональное и юридическое обособление органа исполнительной власти [5, с. 115–116]. Соответственно регулирующий орган не должен являться структурным подразделением какой-либо иной организации, его назначение должно состоять в реализации требований нормативных правовых актов в сфере безопасности ядерных установок; его административно-правовой статус не должен быть производным от статуса иных организаций, что выражается в самостоятельном осуществлении государственно-властных полномочий.

Изложенное дает основания прийти к выводу о том, что специальный субъект – это создаваемый или назначаемый с целью реализации задач и функций государства в сфере безопасности ядерных установок организационно, функционально, юридически обособленный государственный орган, наделенный государственно-властными полномочиями по осуществлению нормотворческой, правоприменительной, контрольно-надзорной, административно-процессуальной (процедурной, юрисдикционной) деятельности.

Распространяя свое действие на безопасность ядерных установок, Конвенция о ядерной безопасности в качестве важнейшего направления международно-правового сотрудничества провозгласила необходимость разработки международно-правового механизма безопасного обращения с радиоактивными отходами, основу которого составила Объединенная конвенция Международного агентства по атомной энергии «О безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами», заключенная в Вене 5 сентября 1997 г. (Объединенная конвенция).

Сравнительно-правовой анализ норм Конвенции о ядерной безопасности и Объединенной конвенции позволяет отметить, что, несмотря на различия в сфере применения, указанные международные договоры, объединенные общими целями, содержат тождественные для них принципы ответственности государства и лицензиата, требования к законодательной и регулирующей основе, понятию специального субъекта, содержанию его административно-правового статуса, порядку осуществления административно-процессуальной деятельности. Указанные обстоятельства свидетельствуют о единых подходах к международно-правовому регулированию безопасного использования атомной энергии и предопределяют формирование аналогичных юридических конструкций на национальном уровне.

Содержание категории «безопасность объектов использования атомной энергии» кроме ядерной, радиационной безопасности образует физическая ядерная безопасность, международно-правовое регулирование которой осуществляется на основе Конвенции Международного агентства по атомной энергии «О физической защите ядерного материала», заключенной в Вене 26 октября 1979 г. (Конвенция о физической защите), применяемой к ядерному материалу, используемому в мирных целях и находящемуся в процессе международной перевозки, а также при использовании, хранении и перевозке внутри государства. Нормы указанной конвенции предусматривают закрепление на национальном уровне следующих основных положений: создание предписываемых уровней физической защиты ядерного материала; запрет на импорт, экспорт, транзитный провоз ядерного материала, не обеспеченного физической защитой; формирование международного механизма обнаружения и возврата похищенного или утерянного ядерного материала; определение центрального органа и пункта связи, ответственного за физическую защиту; закрепление в уголовном законодательстве стран-участниц юридических составов правонарушений, признаваемых данной конвенцией в качестве уголовно наказуемых.

Анализ вышеизложенных положений и научных взглядов на проблему правового регулирования физической защиты объектов использования атомной энергии [6, с. 10] позволяет сделать вывод о том, что нормы Конвенции о физической защите применяются только к ядерным материалам, находящимся в процессе международной перевозки, и не затрагивают вопросов физической защиты ядерного материала и ядерных установок внутри государства. В этой свя-

зи в 2005 г. была принята поправка к исследуемой конвенции, положения которой расширили сферу ее применения и обязательства государств-участников. В данном случае важно отметить, что внесенные изменения основаны на подходах, используемых в Конвенции о ядерной безопасности, Объединенной конвенции в отношении ответственности государства и лицензиата за обеспечение режима физической защиты, к законодательной и регулирующей основе, к специальному субъекту, его административно-правовому статусу.

Вместе с тем следует констатировать, что Республика Беларусь не является участником Конвенции «О физической защите ядерного материала и ядерных установок», заключенной в Вене 8 июля 2005 г., присоединение к которой, на наш взгляд, позволило бы сформировать эффективную систему физической защиты объектов использования атомной энергии, основанную на единых международно-правовых подходах к безопасности.

Отдельные требования к административно-правовому статусу субъектов правоотношений в сфере административно-правового режима безопасности объектов использования атомной энергии содержат нормы Венской конвенции Международного агентства по атомной энергии «О гражданской ответственности за ядерный ущерб» от 21 мая 1963 г., Конвенции «Об оперативном оповещении о ядерной аварии», Конвенции «О помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации», заключенных в Вене 26 сентября 1986 г. Указанные документы закрепляют обязанности государств-участников определить специальных субъектов, ответственных за ядерный ущерб, за направление и получение оповещений и информации о ядерной аварии, а также уполномоченных направлять и получать просьбы о помощи и принимать предложения о помощи.

Таким образом, международно-правовые договоры, возлагая ответственность за безопасность объектов использования атомной энергии на государство, предусматривают формирование на законодательном и подзаконном уровнях единой системы правового регулирования, включающей в качестве обязательных элементов: установление норм и правил безопасности, лицензирование деятельности в сфере безопасности объектов использования атомной энергии, государственный контроль и надзор за ней, меры административно-правового принуждения, реализуемые организационно, функционально, юридически обособленным государственным органом, наделенным государственно-властными полномочиями по осуществлению нормотворческой, правоприменительной, контрольно-надзорной, административно-процессуальной (процедурной, юрисдикционной) деятельности.

Окончание следует

1. Иойрыш, А.И. Вывести «мирный атом» из сферы действия федерального закона «О техническом регулировании» / А.И. Иойрыш, В.Г. Терентьев, А.Б. Чопорняк // Государство и право. – 2005. – № 9. – С. 29–34.
2. Малинин, С.А. Мирное использование атомной энергии. Международно-правовые вопросы / С.А. Малинин. – М. : Междунар. отношения, 1971. – 176 с.
3. Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. / под общ. ред. И.В. Козелецкого, А.И. Сухарковой ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Акад. МВД, 2013. – 440 с.
4. Нормативно-правовое обеспечение безопасности при выводе из эксплуатации ядерно- и радиационно-опасных объектов атомного флота России / А.И. Иойрыш [и др.] ; под ред. А.А. Саркосова ; Ин-т проблем безопасного развития атомной энергетики РАН. – М. : Наука, 2008. – 204 с.
5. Алехин, А.П. Административное право России. Первая часть : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М. : Зерцало-М, 2011. – 520 с.
6. Гурко, О.Б. Проектная угроза: остановить преступников и террористов / О.Б. Гурко // Пром. безопасность. – 2010. – № 7. – С. 10–12.

Дата поступления в редакцию: 04.03.16

D.A. Egorov, Postgraduate student of the Scientific Pedagogical Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME SAFETY OF NUCLEAR FACILITIES

Analyzes the international treaties in the field of international legal regime for the safe use of nuclear energy. Particular attention is paid to the norms of administrative and legal content, which establishes requirements for legal means of administrative -legal regime of the safety of nuclear facilities .

Keywords: international legal regime for the safe use of nuclear energy, convention, legislative and regulatory framework, special subject.