

ограничение может быть принято в качестве основания для признания действий представителя неправомочными.

Таким образом, полномочия должностному лицу международной организации на участие в переговорах и подписание международного договора можно определить как ограниченное делегированное право с использованием ресурсов организации совершать те или иные действия в отношении международного договора в интересах организации. В полномочиях указываются: фамилия, имя и отчество уполномоченного, его должность или ранг в тех случаях, когда это необходимо. Далее указывается тот круг вопросов, в отношении которых соответствующее лицо или делегация правомочны осуществлять те или иные действия (например, вести только переговоры или подписать также договор, участвовать в работе конференций и т. д.). Наименование соглашения или договора в полномочиях должно строго соответствовать тем названиям актов, которые уже согласованы между сторонами. Полномочия выдаются компетентными органами международной организации в соответствии с правилами этой организации.

Итак, важно подчеркнуть, что участие должностного лица международной организации в заключении договора без полномочий или их превышение не будет иметь юридического значения, если соответствующие действия не будут впоследствии подтверждены организацией. В практике случаи подписания договора без полномочий крайне редки, что также относится и к отказу от договора на основе превышения полномочий представителем.

Дата поступления в редакцию: 09.02.16

V.N. Vezhnovets, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Constitutional and International Law of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

THE POWERS OF THE REPRESENTATIVES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS TO CONCLUDE INTERNATIONAL TREATIES

The concept of powers of representatives of international organizations, analyzes the main provisions of international legal acts and national legislation of parties to the international Treaty process.

Keywords: international negotiations, international intergovernmental organization, authority to enter into international treaties.

УДК 342.95 + 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

Окончание. Начало в № 1 (31) 2016

Анализируются правовая природа и юридическое содержание стандартов Международного агентства по атомной энергии применительно к административно-правовому режиму безопасности объектов использования атомной энергии. Особое внимание уделено стандартам с административно-правовым содержанием, касающимся формирования на национальном уровне государственной политики в сфере безопасности объектов использования атомной энергии, стратегии ее реализации, правовых и организационных основ деятельности специального субъекта.

Ключевые слова: Международное агентство по атомной энергии, стандарт, цели и принципы безопасности, государственная политика.

В предыдущем номере журнала проведен сравнительно-правовой анализ норм международных договоров в сфере международно-правового режима безопасного использования атомной энергии, содержащих требования к организационно-правовым основам обеспечения безопасности; созданию и функционированию специального субъекта в сфере регулирования безопасности, его административно-правовому статусу; субъектам, ответственным за безопасность; кадровому и финансовому обеспечению деятельности участников режимных правоотношений.

Развивая исследование далее, следует отметить, что вторую группу международно-правовых стандартов в сфере административно-правового режима безопасности объектов использования атомной энергии (ОИАЭ) составляют принимаемые международными организациями стандарты безопасности.

Согласно устоявшейся в науке международного права классификации к таким субъектам относятся:

1. Специализированные атомные организации:

универсального типа: Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ);

регионального типа: Европейская организация по ядерным исследованиям, Европейское сообщество по атомной энергии;

атомные организации, не стремящиеся к универсализму: Объединенный институт ядерных исследований.

2. Органы атомного сотрудничества, созданные в рамках других международных организаций:

универсального типа: некоторые вспомогательные органы Организации Объединенных Наций (Научный комитет по действию атомной радиации); вспомогательные органы специализированных учреждений ООН (Всемирная организация здравоохранения);

регионального типа: Межамериканская комиссия по ядерной энергии;

не стремящиеся к универсализму, но объединяющие государства более чем одного географического района [1, с. 53–54].

При этом важно подчеркнуть, что основополагающее значение имеют стандарты, разрабатываемые под эгидой МАГАТЭ, выступающие инструментом, с помощью которого государства оценивают свою деятельность по выполнению международных договоров в сфере международно-правового режима безопасного использования атомной энергии. Следовательно, реализованные в национальном законодательстве нормы международных договоров и стандарты безопасности МАГАТЭ в совокупности создают необходимую основу для безопасности. Вместе с тем следует согласиться с О.Г. Парамузовой в том, что последние носят рекомендательный характер, так как у них отсутствует основной признак международно-правовой нормы – обязательность [2, л. 44]. Не являясь юридически обязывающими, стандарты безопасности МАГАТЭ призваны способствовать использованию атомной энергии в мирных целях, т. е. «...таким образом, который дает возможность государствам выполнять свои обязательства в соответствии с общепринятыми принципами международного права и правилами, касающимися охраны окружающей среды» [3, с. 31].

Исследуемые стандарты характеризуются многоуровневой иерархичной структурой и в соответствии с предложенной МАГАТЭ классификацией подразделяются на основы безопасности (Safety Fundamentals), общие требования по безопасности (General Safety Requirements), конкретные требования по безопасности (Specific Safety Requirements), общие руководства по безопасности (General Safety Guides) и конкретные руководства по безопасности (Specific Safety Guides) [4]. Отдельно выделим серию стандартов по физической ядерной безопасности: «Основы физической ядерной безопасности», «Рекомендации», «Практические руководства» и «Технические руководящие материалы» [5].

Таким образом, разрабатываемые под эгидой МАГАТЭ стандарты безопасности представляют собой иерархическую систему правил рекомендательного характера, основное назначение которых заключается в обеспечении последовательной реализации на национальном уровне международно-правовых договоров в сфере безопасного использования атомной энергии.

Важное научное и прикладное значение для административно-правового режима безопасности ОИАЭ имеют основы безопасности, устанавливающие цели и принципы безопасности; общие требования по безопасности, предъявляемые к государственной, правовой и регулирующей основе обеспечения безопасности; конкретные руководства по безопасности, касающиеся административно-правового статуса специального субъекта; стандарты, закрепляющие цели и основные элементы государственного режима физической защиты.

Основы безопасности, концептуально определяя содержание всей системы норм МАГАТЭ, основополагающей целью безопасности в сфере использования атомной энергии провозглашают защиту людей и охрану окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения [6]. Достижение указанной цели должно обеспечиваться на всех этапах жизненного цикла ОИАЭ посредством соблюдения на национальном уровне совокупности принципов безопасности, которые, корреспондируя нормам исследованных выше международных договоров, раскрывают их содержание посредством детализации содержащихся в них правовых предписаний.

Принципы безопасности МАГАТЭ, имея самостоятельное регулятивное значение, представляют собой совокупность руководящих начал, разработанных с учетом современных мировых тенденций и востребованного передового опыта в сфере практического использования атомной энергии в мирных целях. Обладая системным единством, они определяют содержание государственной, правовой и организационной основ обеспечения безопасности ОИАЭ.

Особо необходимо отметить принцип «роль правительства», в соответствии с которым в государстве должен быть создан и совершенствоваться эффективный государственный и правовой механизм обеспечения безопасности, включающий независимый регулирующий орган [6]. Данный принцип, являясь по сути организационным, закрепляет за государством функцию по обеспечению безопасности ОИАЭ, реализация которой должна быть осуществлена посредством правотворческой и правоприменительной форм деятельности государственных органов, а также провозглашает независимость специального субъекта от лицензиата и иных государственных органов.

Порядок реализации принципа «роль правительства» конкретизирован в общих требованиях к государственной, правовой и регулирующей основе обеспечения безопасности.

Рассматриваемые требования выделяют обеспечение безопасности ОИАЭ в качестве самостоятельного направления государственной внутренней политики и предусматривают разработку стратегии ее реализации, в которой должны быть учтены основополагающие цели и принципы безопасности, требования международно-правовых договоров, специфика сферы правового регулирования, потребность в кадровых и финансовых ресурсах, условия для осуществления научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, механизмы учета изменений социально-экономических условий; также определены основные направления развития государственной, правовой и регулирующей основы обеспечения безопасности, системы руководства и управления в интересах обеспечения безопасности, учтена необходимость принятия мер по обращению с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами, рассчитано потенциальное воздействие ОИАЭ на окружающую среду (п. 2.5) [7, с. 4], (п. 2.9) [8, с. 14–15].

Итак, изложенное позволяет утверждать, что государственная политика по обеспечению безопасности ОИАЭ представляет собой реализуемую посредством деятельности государственных органов систему концептуальных, правовых, экономических, организационно-управленческих, кадровых, научно-исследовательских, технических и иных мер, направленных на защиту личности, общества, государства, окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения.

В качестве основного элемента государственной политики выступают правовые меры, направленные на формирование особых подходов к правовому регулированию общественных отношений в сфере безопасности ОИАЭ посредством принятия новых нормативных правовых актов, изменения и дополнения существующих. Иными словами, создание на национальном уровне ядерно-энергетических программ формирует особую сферу правоотношений, связанных с обеспечением безопасности ОИАЭ, и влечет необходимость оптимизации юридической инфраструктуры.

В рамках рассматриваемой темы значимо подчеркнуть, что Общие требования к безопасности определяют широкий круг вопросов, подлежащих правовому урегулированию. В частности, закреплению в нормативных правовых актах должны подлежать принципы безопасности, виды объектов и деятельности, система субъектов обеспечения безопасности с четким распределением обязанностей и функций каждого субъекта, система лицензирования, система контроля и надзора, порядок обеспечения готовности и реагирования в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации, порядок взаимодействия с физической ядерной безопасностью, системой учета и контроля ядерного материала, требования к кадровому и финансовому обеспечению, система юридических гарантий (п. 2.5) [7, с. 5].

Представляется, что указанные вопросы должны найти отражение в нормативных правовых актах различной юридической силы, вместе с тем с учетом положений специальных руководств по безопасности базовый закон должен устанавливать общие правила и процедуры лицензирования ОИАЭ, задачи и полномочия сторон, вовлеченных в процесс лицензирования и регулирования (п. 2.34) [8, с. 22].

Таким образом, правомерно утверждать, что на законодательном уровне должны быть определены: содержание деятельности по государственному регулированию безопасности ОИАЭ, система субъектов, осуществляющих государственное регулирование, и их полномочия.

Вызывает интерес дискуссионное предложение МАГАТЭ о том, что некоторые из вопросов, требующих законодательного опосредования, могут быть закреплены в нормативных право-

вых актах, регулирующих сходные общественные отношения (п. 2.35) [8, с. 23], потому что, во-первых, в стандартах не раскрывается содержание указанных смежных сфер правового регулирования; во-вторых, реализация данного предложения в нормотворческой деятельности влечет увеличение количества бланкетных норм в базовом законе, исключает его прямое действие и снижает эффективность правового регулирования; в-третьих, специфика общественных отношений, складывающихся по обеспечению безопасности ОИАЭ, как уже отмечалось, требует особых подходов к правовому регулированию. В этой связи вполне обоснованы предложения ученых о необходимости разработки и принятия специальных нормативных правовых актов в сфере безопасности ОИАЭ и недопустимости распространения на сферу использования атомной энергии норм законодательства, регулирующего лицензионные, контрольно-надзорные отношения в смежных сферах [9, 10].

При этом важным представляется и то, что система законодательства в сфере безопасности ОИАЭ должна была разработана таким образом, чтобы исключить юридические коллизии, пробелы, противоречия. В этих целях при разработке правовой основы следует определить непосредственно связанные с обеспечением безопасности ОИАЭ нормативные правовые акты, подлежащие изменению и дополнению. К их числу стандарты относят правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере радиационной, промышленной, пожарной безопасности, охраны окружающей среды и др. (п. 2.42) [8, с. 26].

В качестве обязательного элемента государственной, правовой и регулирующей основы стандарты МАГАТЭ выделяют специальный субъект – регулирующий орган, на который должны быть возложены функции по осуществлению государственной политики, реализации правовой основы в сфере безопасности ОИАЭ, формированию системы координации и взаимодействия субъектов обеспечения безопасности (п. 2.2) [7, с. 4].

Исследуемые стандарты, подчеркивая самостоятельную административную право- и дееспособность специального субъекта, устанавливают требования к его организационной структуре, системе управления, кадровому и финансовому обеспечению, а также определяют содержание нормотворческих, правоприменительных, контрольно-надзорных, административно-процессуальных (процедурных, юрисдикционных) функций последнего, конкретизация которых осуществляется в конкретных руководствах по безопасности [11–14]. Так, к числу основных функций специального субъекта следует отнести разработку норм и правил в сфере безопасности ОИАЭ, выдачу официальных разрешений (лицензий), рассмотрение и оценку информации, имеющей отношение к безопасности, инспекции установок и деятельности, обеспечение исполнения норм и правил безопасности [8].

Кроме того, в Общих требованиях к государственной, правовой и регулирующей основе имеются положения, касающиеся независимости специального субъекта, содержание которых раскрывается в руководствах по организации и укомплектованию персоналом регулирующего органа для ядерных установок, определяющих политические, законодательные, финансовые, компетентностные, информационные, международные аспекты независимости [11, с. 3–5].

Отметим некоторые аспекты, имеющие принципиальное значение в рамках изучаемой темы.

Во-первых, политические аспекты, предполагающие при построении системы органов государственного управления в сфере использования атомной энергии разграничение регулирующих функций и функций по управлению использованием атомной энергии, а также установление организационной самостоятельности специального субъекта и его непосредственной подчиненности в рамках вертикальных административно-правовых отношений высшим уровням управления.

Во-вторых, законодательные аспекты, предусматривающие необходимость определения на уровне закона принципа независимости специального субъекта, а также наделения его правотворческими, правоприменительными, правоохранительными полномочиями.

В-третьих, финансовые аспекты, заключающиеся в необходимости обеспечения специального субъекта за счет средств государственного бюджета. При этом «бюджет регулирующего органа не следует делать зависимым от рассмотрения и утверждения правительственными учреждениями, ответственными за использование или содействие разработке ядерных технологий» [11, с. 4].

Формируемые таким образом государственные и правовые основы должны быть взаимосвязаны с государственным режимом физической ядерной безопасности, что определяется взаимообусловленностью проблем использования атомной энергии в мирных целях, с одной стороны, и нераспространения ядерного оружия – с другой. При этом «меры по обеспечению физической безопасно-

сти и меры по обеспечению безопасности должны разрабатываться и осуществляться в комплексе, чтобы добиться синергии между этими двумя областями деятельности» (п. 1.2) [5, с. 1].

Комплексный подход основывается на общности целей безопасности, единых принципах ответственности государства, лицензиата за обеспечение безопасности, общих подходах к законодательной и регулирующей основе, к специальному субъекту, его административно-правовому статусу, к формированию лицензионных, контрольно-надзорных, юрисдикционных механизмов в сфере физической ядерной безопасности.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что стандарты безопасности МАГАТЭ, раскрывая содержание международно-правовых договоров посредством детализации содержащихся в них правовых предписаний, закрепляют за государством функцию по обеспечению безопасности ОИАЭ, последовательно осуществляемую путем определения основных направлений государственной внутренней политики, формирования стратегии по ее выполнению, установления на законодательном и подзаконном уровнях особого порядка правового регулирования, выражающегося в применении самостоятельным субъектом совокупности правовых средств лицензионного, контрольно-надзорного, принудительного характера.

1. Малинин, С.А. Мирное использование атомной энергии: международно-правовые вопросы / С.А. Малинин. – М. : Междунар. отношения, 1971. – 176 с.

2. Парамузова, О.Г. Международно-правовой механизм обеспечения безопасности мирной атомной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Н.А. Жданова. – СПб. : С-Петербург. гос. ун-т, 1998. – 177 л.

3. 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.

4. Long term structure of the IAEA safety standards and current status [Electronic resource] // IAEA. – Mode of access: <http://www-ns.iaea.org/committees/files/CSS/205/status.pdf>. – Date of access: 12.02.2016.

5. Цель и основные элементы государственного режима физической ядерной безопасности. Серия изданий МАГАТЭ по физической ядерной безопасности № 20 / Междунар. агентство по атомной энергии. – Вена : МАГАТЭ, 2014. – 25 с.

6. Основопологающие принципы безопасности. Нормы безопасности МАГАТЭ № SF 1 / Междунар. агентство по атомной энергии. – Вена : МАГАТЭ, 2007. – 24 с.

7. Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety. General Safety Requirements / International Atomic Energy Agency. – Vienna : IAEA, 2010. – Part 1. – 45 p.

8. Establishing the Safety Infrastructure for a Nuclear Power Programme. Specific Safety Guide № SSG-16 / International Atomic Energy Agency. – Vienna : IAEA, 2011. – 162 p.

9. Букринский, А.М. Почему необходимо вывести из-под действия Федерального закона «О техническом регулировании» объекты использования атомной энергии? / А.М. Букринский, В.А. Сидоренко // Ядер. и радиац. безопасность. – 2005. – № 1. – С. 3–10.

10. Супатаева, О.А. Ликвидация административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности и обеспечение безопасности в области использования атомной энергии / О.А. Супатаева // Ядер. и радиац. безопасность. – 2009. – № 1. – С. 10–16.

11. Organization and Staffing of the Regulatory Body for Nuclear Facilities Safety Guide № GS-G-1.1 / International Atomic Energy Agency. – Vienna : IAEA, 2002. – 31 p.

12. Review and Assessment of Nuclear Facilities by the Regulatory Body Safety Guide № GS-G-1.2 / International Atomic Energy Agency. – Vienna : IAEA, 2004. – 46 p.

13. Regulatory Inspection of Nuclear Facilities and Enforcement by the Regulatory Body № GS-G-1.3 / International Atomic Energy Agency. – Vienna : IAEA, 2002. – 46 p.

14. Documentation for Use in Regulating Nuclear Facilities № GS-G-1.4 / International Atomic Energy Agency. – Vienna : IAEA, 2002. – 42 p.

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 legal nature and legal content standards of the International Atomic Energy Agency. Particular attention is paid to the standards of administrative and legal content, relating to the formation at the national level state policy in the sphere of the safety of nuclear facilities, implementation strategy, legal and organizational bases for the activities of a special subject.

Keywords: International Atomic Energy Agency, standard, purposes and safety principles, state policy.