



На правах рукописи

Колтышев Максим Сергеевич

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ
ЭНЕРГИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2007

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права Российского университета дружбы народов

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Зеленцов Александр Борисович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Килясханов Ильяс Шапиевич

кандидат юридических наук
Кирин Анатолий Вадимович

Ведущая организация: Институт государства и права
Российской академии наук

Защита состоится «26» апреля 2007 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета К209.002.01 по юридическим наукам при Московском государственном институте международных отношений (Университет) МИД России по адресу: 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76, тел. (495) 434-9442

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГИМО (У) МИД России

Автореферат разослан «22» марта 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Е.А.Рыжкова

Актуальность исследования. Энергия атомного ядра является в настоящее время единственным известным источником энергии, способным обеспечить человечество тепловой и электрической энергией на ближайшие тысячелетия. Если не будет найден источник энергии, основанный на каких-либо новых физических принципах, то не более чем через 100 – 150 лет широкое использование атомной энергии станет неизбежным вследствие истощения запасов традиционных энергоресурсов, при постоянно возрастающем потреблении энергии. Известные в настоящее время возобновляемые источники энергии, такие как энергия Солнца, ветра, морских приливов, земного ядра, биомассы, а также более широкое внедрение энергосберегающих технологий должны внести существенный вклад в энергообеспечение населения Земли, но они не способны полностью заменить используемые сейчас газ, нефть и уголь. Наблюдаемый в последние годы значительный рост мировых цен на нефть и газ уже привел к так называемому «ядерному ренессансу», к возрождению во многих странах интереса к атомной энергетике и пересмотру стратегических планов и программ ее развития.

Другой сферой применения атомной энергии остается ядерное оружие, от которого наша цивилизация на настоящем этапе своего развития отказаться не способна. Прошедшая в 2005 году в Нью-Йорке конференция по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия наглядно это продемонстрировала, показав, что Договор находится на грани краха и существует угроза распространения ядерного оружия как среди тех, кто им уже обладает, так и среди тех, кто желает его иметь.

Опыт Хиросимы, Нагасаки и Чернобыля наглядно продемонстрировал ту опасность, которую представляет собой атомная энергия, используемая в качестве оружия или используемая в мирных целях, но вышедшая из-под контроля человека. Хочется верить, что когда-нибудь человечество полностью откажется от ядерного оружия, а пока представляется необходимым приложить максимум усилий для обеспечения его нераспространения, а так-

же для обеспечения приемлемого уровня безопасности при использовании атомной энергии в мирных целях.

Одной из мер для достижения этих целей, наряду с научными, техническими и организационными мерами, является создание нормативной правовой базы, регулирующей отношения в этой области, как на международном, так и на национальных уровнях.

Несмотря на то, что в стране принят и действует системообразующий Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» (далее – Закон об атомной энергии), а также ряд других законодательных и подзаконных актов, регулирующих деятельность в области использования атомной энергии в мирных и оборонных целях, практика работы органов государственного управления использованием атомной энергии показывает недостаточность и противоречивость действующей нормативной правовой базы в этой сфере.

Особую актуальность данная проблема приобретает в связи с планируемыми реструктуризацией и развитием атомной отрасли Российской Федерации. В зарубежных государствах законодательство в области использования атомной энергии развивалось с середины прошлого века, одновременно с вовлечением ядерной энергии в практическое использование. В настоящее время в этих странах сформировано достаточно широкое правовое поле, включающее, как правило, несколько специальных законов и позволяющее иностранным компаниям успешно развиваться и осваивать новые рынки.

Упомянутый первый российский специальный законодательный акт – Закон об атомной энергии, остается до настоящего времени единственным специальным законом, регулирующим деятельность в области использования атомной энергии. Существует ряд законодательно неурегулированных вопросов, что, с одной стороны, не позволяет осуществлять необходимое государственное управление и регулирование деятельности по использованию атомной энергии, а с другой – препятствует эффективной работе и развитию российских организаций, осуществляющих использование атомной энергии. Среди этих вопросов следует отметить такие, которые связаны с:

- разграничением компетенции между органами государственного управления и органами государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях;
- государственным управлением оборотом ядерных материалов и ядерных установок;
- обращением с радиоактивными отходами;
- обязательными требованиями к объектам использования атомной энергии и процессам их производства, эксплуатации и утилизации;
- регулированием деятельности, связанной с генерирующими источниками ионизирующих излучений;
- полномочиями органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии по выдаче обязательных для исполнения предписаний и ответственности за их неисполнение.

Проблемы, вызванные указанным несовершенством нормативно-правовой базы и возникающие в повседневной деятельности органов государственного управления использованием атомной энергии, обусловили актуальность данной работы и стимулировали автора на ее проведение.

Степень изученности проблемы. Различные аспекты правового регулирования использования атомной энергии изучались многими учеными, среди которых, прежде всего, необходимо отметить работы А.И.Иойрыша, Р.М.Тимербаева, А.Б.Чопорняка, С.А.Малинина, А.Н.Мостовец, О.А.Супатаевой, Б.Г.Гордона и других.

Международно-правовые вопросы использования атомной энергии были исследованы в диссертационных работах Е.С.Молодцовой и О.Г.Парамурзовой. С точки зрения экологического права эту проблему изучали А.И.Константинов, С.В.Невейницын и М.С.Лизикова.

Единственным диссертационным исследованием, посвященным отдельным административно-правовым аспектам использования атомной энер-

гии, является диссертация А.И.Грищенко «Особенности лицензирования деятельности в области использования атомной энергии в мирных целях»¹.

Теоретические и методологические основы исследования. Теоретическую основу настоящего исследования составили труды отечественных и иностранных специалистов в области теории права и административного права, таких как О.С.Иоффе, Д.А.Керимов, С.А.Комаров, Г.В.Атаманчук, Д.Н.Бахрах, А.А.Демин, Ю.М.Козлов, А.Н.Козырин, Б.М.Лазарев, А.Е.Лунев, Г.И.Петров, М.И.Пискотин, Л.Л.Попов, С.Попович, Ю.А.Тихомиров, М.А.Шталина и другие.

Методологическую базу исследования составляют общенаучные методы историко-правового и теоретико-правового анализа, а также формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Цель диссертационного исследования. Целью данной работы является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию российской нормативной правовой базы в области использования атомной энергии в мирных и оборонных целях для обеспечения эффективного государственного администрирования и развития атомной отрасли Российской Федерации.

Задачи диссертационного исследования. Для достижения намеченной цели в ходе исследования решаются следующие задачи:

- раскрыть концептуальные подходы к теоретической интерпретации соотношения понятий государственного управления и государственного регулирования;
- проанализировать международные нормативные правовые акты, действующие российские законы и подзаконные акты, регулирующие использование атомной энергии;
- провести сравнение российского национального законодательства в области использования атомной энергии с аналогичным законодательством

¹ Грищенко А.И. Особенности лицензирования деятельности в области использования атомной энергии в мирных целях. Дисс... канд. юрид. наук. М.: 2002. С. 6.

зарубежных государств, таких как Швеция, Финляндия, США, Чехия, Украина и других;

- изучить функции и компетенция органов государственного управления использованием атомной энергии и государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, установленные международными документами, правовыми актами зарубежных стран и российскими нормативными правовыми актами;

- выявить пробелы нормативного правового регулирования и противоречия в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих использование атомной энергии;

- теоретически обосновать и подготовить рекомендации по совершенствованию российского законодательства, регулирующего отношения в области использования атомной энергии.

Объект диссертационного исследования. Объектом исследования являются урегулированные правом общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, а также между федеральными органами исполнительной власти и организациями, осуществляющими использование атомной энергии.

Предмет диссертационного исследования. Предметом исследования является совокупность правовых норм, регулирующих отношения в сфере государственного управления и государственного регулирования использования атомной энергии, их достаточность, наличие в них внутренних противоречий и их соответствие реально сложившейся общественно-политической и экономической ситуации.

Научная новизна результатов диссертационного исследования. Научная новизна диссертации состоит в том, что она является одной из первых комплексных работ, посвященной исследованию отношений между органами государственного управления использованием атомной энергии и государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, а

также между указанными органами с одной стороны, и юридическими лицами, осуществляющими использование атомной энергии, – с другой.

В диссертации предложены новый механизм государственного администрирования ядерных материалов и ядерных установок, а также новая конструкция системы обращения с радиоактивными отходами.

Автором впервые сформулированы и обоснованы выносимые на защиту теоретические положения и практические рекомендации по совершенствованию законодательства в области использования атомной энергии.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. В Российской Федерации следует устранить множественность органов государственного управления использованием атомной энергии и органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, ибо большинство из определенных таковыми в настоящее время органов не способно выполнять данные функции.

В этих целях необходимо исключить из Закона об атомной энергии норму, предусматривающую процедуру признание органом государственного управления организации способной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения, и дублирующую процедуру лицензирования, осуществляемую органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. При этом необходимо наделить орган государственного регулирования безопасности полномочиями по надзору за финансово-экономическим состоянием обладателей лицензии на право ведения работ в области использования атомной энергии.

2. Развитие атомной энергетики вызывает необходимость законодательно разрешить нахождение ядерных материалов и не имеющих оборонного назначения ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов не только в собственности Российской Федерации, но и в собственности хозяйственных обществ, не менее 51 процента акций (долей) которых находятся в федеральной собственности. При этом вместо заключения договоров на передачу ядерных материалов в пользование юридическим лицам, уполномо-

ченный федеральный орган исполнительной власти должен выдавать разрешения на совершение сделок с ядерными материалами.

3. Поскольку в настоящее время допускается нахождение в собственности юридических лиц, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, необходимо разрешить нахождение в собственности юридических лиц пунктов хранения этих радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

4. Выявлена необходимость законодательно закрепить обязанность организации, осуществляющей деятельность, в результате которой образуются радиоактивные отходы, гарантировать наличие средств, необходимых для их захоронения и установить санкции в виде лишения лицензии за неисполнение этой обязанности. Надзор за исполнением данной обязанности должен быть возложен на органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

5. Представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон «О техническом регулировании», предусматривающие особенности обязательной сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, пунктов хранения и радиационных источников в части подтверждения на соответствие не только требованиям технических регламентов, но и требованиям установленным органами государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

6. Радиационные источники, в которых генерируется ионизирующее излучение, целесообразно вывести из сферы действия Закона об атомной энергии, поскольку они не обладают специфическими, присущими только объектам использования атомной энергии, свойствами. Лицензирование деятельности, связанной с генерирующими источниками ионизирующих излучений должно осуществляться органами регулирования промышленной безопасности, а не органами регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

7. Органы государственного регулирования безопасности в области использования атомной энергии необходимо в законодательном порядке наделять полномочиями по выдаче обязательных для исполнения предписаний и установить административную ответственность за невыполнение таких предписаний.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Результаты исследования могут быть использованы для повышения эффективности государственного управления и государственного регулирования и совершенствования действующего законодательства в области использования атомной энергии.

Кроме того, возможно использование указанных результатов при чтении особенной части административного права и специализированных курсов атомного права, а также в дальнейших научных исследованиях правовых проблем использования атомной энергии.

Апробация результатов исследования. Положения диссертации докладывались на проводимых в Российском университете дружбы народов научных конференциях и рассматривались на заседаниях кафедры административного и финансового права РУДН.

Отдельные положения исследования обсуждались на заседаниях координационных и совещательных органов Федерального агентства по атомной энергии.

Структура и содержание диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, состоящих из девяти параграфов, заключения, приложения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень изученности проблемы, излагаются теоретические и методологические основы исследования, определяются его

цели и задачи, объект и предмет, указывается научная новизна и практическая значимость работы, формулируются выносимые на защиту положения, отмечается апробация результатов исследования.

Глава первая «Теоретико-правовые проблемы исследования государственного управления и регулирования в сфере использования атомной энергии» является теоретической основой для разработки поставленных в диссертации задач и посвящена исследованию концептуальных подходов к решению ряда общих проблемам административного права, с которыми пришлось столкнуться автору при изучении специфики государственного управления и государственного регулирования в области использования атомной энергии, и состоит из трех параграфов.

В параграфе первом «Понятие управления и регулирования в науке административного права» исследуются концептуальные проблемы, касающиеся доктринальной интерпретации соотношения понятий «исполнительная власть» и «государственное управление», «государственное управление» и «публичная администрация», «государственное управление» и «государственное регулирование», а также анализируется практика применения терминов «государственное управление» и «государственное регулирование» в действующем российском законодательстве. Обращение к этим теоретическим вопросам обусловлено наличием, согласно Закону об атомной энергии, органов государственного управления использованием атомной энергии и органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Обоснованность создания двух независимых государственных органов в одной сфере деятельности и разграничение между ними функций и компетенции является одним из основных вопросов диссертации.

Проведенный анализ показывает, что среди ученых нет единого мнения о содержании указанных понятий и их соотношении друг с другом. Следствием этого является различное использование понятий «государственное управление» и «государственное регулирование» в законодательных актах Российской Федерации, причем иногда этими двумя терминами обозначают-

ся идентичные по своему содержанию явления, о чем свидетельствуют, например правовые нормы, установленные ст. 5 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации «Государственное управление в области торгового мореплавания» и ст. 4 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации «Государственное регулирование в области внутреннего водного транспорта».

Учитывая нормы международного и российского права в области использования атомной энергии, требующие четкого разделения функций регулирующих и иных государственных органов, наиболее приемлемой в целях настоящего исследования представляется позиция авторов, четко разграничивающих понятия исполнительной власти, государственного управления и государственного регулирования. В связи с этим в диссертации государственное управление и государственное регулирование понимаются как самостоятельные виды деятельности органов исполнительной власти, которые для краткости можно обозначить термином «государственное администрирование».

В качестве главного отличительного признака, разграничивающего понятия государственного управления и государственного регулирования предлагается считать принцип осуществления деятельности органов исполнительной власти: если деятельность осуществляется преимущественно по линейному принципу – то это государственное управление, а если по функциональному – государственное регулирование.

В параграфе втором «Объект государственного управления и регулирования в области использования атомной энергии» приводится общая характеристика понятия «объект государственного управления», подробно рассматриваются специфические объекты государственного управления и государственного регулирования в области использования атомной энергии, а также даются определения объектов использования атомной энергии соглас-

но международным нормативным правовым актам и национальному законодательству России.

В диссертации, исходя из действующего законодательства, обосновывается возможность выделения четырех специфических объектов государственного управления и государственного регулирования в сфере использования атомной энергии: эксплуатирующая организация; организация, имеющая лицензию на право ведения работ в области использования атомной энергии; организация, выполняющая работы и предоставляющая услуги для эксплуатирующей организации; работники объектов использования атомной энергии, обязанные получать специальные разрешения.

Многообразие используемых в российском законодательстве определений объектов использования атомной энергии обусловлено, по мнению автора, различными целями законодательных актов, содержащих эти определения. В то же время, использование таких терминов как, «тепловыделяющие сборки» и «облученные тепловыделяющие сборки» не совсем оправдано, поскольку обозначаемые ими предметы подпадают под понятие «ядерный материал», либо «радиоактивные отходы».

В целях гармонизации национального законодательства с нормами международного права в дальнейшем, при разработке новых законов или внесении изменений в действующие, предлагается использовать терминологию международных правовых актов.

В параграфе третьем «Субъекты и механизм государственного управления и регулирования: понятие и основные элементы» дается определение понятий «субъект государственного управления и регулирования» и «механизм государственного управления и регулирования» и раскрывается их содержание.

Среди субъектов государственного управления и государственного регулирования особое внимание уделяется федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственное управление использованием

атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии и их функциям.

Содержание понятия «механизм государственного управления и регулирования» раскрывается через его основные элементы: форму государственного управления и государственного регулирования (форму реализации исполнительной власти), структуру органов государственного управления и регулирования, их функцию и их компетенцию.

Данному вопросу посвящена обширная научная и учебная литература. Определения основных элементов механизма государственного управления и государственного регулирования и их классификация чрезвычайно многообразны. В целях использования при формулировании практических выводов в параграфе предпринята попытка максимально осветить спектр мнений ведущих ученых-административистов по этому вопросу.

Отдельно рассматриваются понятия государственного контроля и государственного надзора, в определении которых также нет единства среди ученых. В своем дальнейшем исследовании автор разделяет позицию специалистов, считающих понятие «надзор» более широким, предполагающим в отличие от контроля не только констатацию соответствия, но принятие соответствующих мер.

Глава вторая «Государственное управление использованием атомной энергии» состоит из трех параграфов и содержит предложения по законодательному решению трех проблем, возникающих в деятельности органов государственного управления использованием атомной энергии.

В параграфе первом «Общие вопросы государственного управления использованием атомной энергии и его соотношение с государственным регулированием безопасности при использовании атомной энергии» исследуются концепции, касающиеся формирования новой отрасли права – «атомного права», выявляются требования международных нормативных правовых актов, связанные с созданием государственных органов в сфере использования атомной энергии, анализируются соответствующие нормы внутреннего

российского законодательства и сформированный на их основе перечень органов государственного управления использованием атомной энергии и органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Международные документы, в частности Конвенция о ядерной безопасности, участницей которых является Россия, требуют от государств-участников создания регулирующего органа. Каждая Договаривающаяся сторона, согласно указанной конвенции обязана принять соответствующие меры для обеспечения эффективного разделения функций регулирующего органа и функций любых других органов или организаций, которые занимаются содействием использованию или использованием атомной энергии.

Согласно Закону об использовании атомной энергии в Российской Федерации должны быть определены федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление использованием атомной энергии и федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 412 «О федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии» органами государственного управления использованием атомной энергии определены следующие ведомства: Росатом, Минобороны России, Роспром, Росморречфлот, Рособразование, Роснауку, Росэнерго, Росстрой, Росздрав, Роснедра. Органами государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии назначены: Ростехнадзор, МЧС России, Роспотребнадзор и ФМБА России.

Основным и, по сути, единственным критерием для отнесения того или иного ведомства к органам государственного управления использованием

атомной энергии является наличие в ведении этого ведомства организаций, осуществляющих какой-либо вид деятельности в области использования атомной энергии.

Такая привязка, по мнению автора, обусловлена нормой Закона об атомной энергии устанавливающей, что эксплуатировать объект использования атомной энергии может только организация признанная способной осуществлять такую деятельность. Принимать решения о признании организации способной эксплуатировать указанный объект должен орган государственного управления использованием атомной энергии.

Анализ норм Закона об атомной энергии приводит автора к выводу о том, что признание организации способной эксплуатировать объект использования атомной энергии преследует цель обеспечения безопасности населения и окружающей среды при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии. В то же время, эту же цель преследует лицензирование деятельности в области использования атомной энергии. Эти две функции органов государственной власти во многом дублируют друг друга. Однако, лицензирующие органы лишены такого важного полномочия, как надзор за финансово-экономическим состоянием эксплуатирующих организаций.

По мнению диссертанта, необходимо исключить из Закона об атомной энергии норму о признании организации, способной эксплуатировать объект использования атомной энергии, как неосуществимую и дублирующую норму о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии.

В государстве должен быть один орган управления использованием атомной энергии, главной функцией которого должна быть выработка и реализация государственной политики в области использования атомной энергии. Если же государство обладает ядерным оружием, то этот орган должен также вырабатывать и реализовывать государственную политику в области

разработки, производства и утилизации ядерного оружия, как это делает Министерство энергетики (Department of Energy) в США или Комиссариат по атомной энергии (Commissariat a l'Energie Atomique) во Франции.

Орган государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии также должен быть в стране один. По смыслу Конвенции о ядерной безопасности регулирующий орган в каждом государстве должен быть единственным и лишь ему единственному должна поручаться реализация законодательной и регулирующей основы. Несмотря на то, что регулирование деятельности объектов использования атомной энергии осуществляют несколько федеральных органов исполнительной власти, органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии должен быть определен только один из них, осуществляющий регулирование ядерной и радиационной безопасности.

Если орган не осуществляет всех функций, предписанных регулирующему органу международными договорами Российской Федерацией, то такой орган не может быть органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Единственными регулирующими органами являются, например, Комиссия по ядерному регулированию (Nuclear Regulatory Commission) в США или Инспекторат по ядерной безопасности (Statens Kärnkraftinspektion) в Швеции.

В параграфе втором «Государственное управление объектами использования атомной энергии как федеральным имуществом» рассматриваются проблемы государственного управления ядерными материалами, ядерными установками, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации ядерная энергетика и расщепляющиеся материалы находятся в ведении Российской Федерации. В отношении ядерных материалов и ядерных установок это положение Конституции Российской Федерации реализовано в Законе об атомной

энергии в форме закрепления указанных объектов в исключительной федеральной собственности.

Допускается передача ядерных материалов в пользование юридическим лицам, имеющим соответствующие лицензии, на основании договоров, заключаемых специально уполномоченным на то государственным органом (Росатом). Передача ядерных материалов от одного юридического лица другому осуществляется на основании разрешений на перемещение, выдаваемых Росатомом.

Опыт применения Закона об атомной энергии показал две важные проблемы.

Во-первых, на практике трудно ограничиться только использованием ядерными материалами. В природе ядерные материалы содержатся в руде, и требуется неоднократное их превращение (обогащение руды, изотопное обогащение, изготовление топливных элементов) до того как они попадут в ядерный реактор. В ядерном реакторе в результате ядерных реакций, часть ядерных материалов перестает быть таковыми и переходит в категорию радиоактивных веществ.

Это означает, что фактически действия лиц, обращающихся с ядерными материалами, выходят за рамки пользования ими. Происходит видоизменение и потребление ядерных материалов.

Во-вторых, остается неясным основание приобретения права федеральной собственности на ядерные материалы. Согласно статье 218 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности на новую вещь, изготовленную или созданную лицом для себя с соблюдением закона и иных правовых актов, приобретается этим лицом. В настоящее время большинство ядерных материалов производится за свой счет юридическими лицами, имеющими в соответствии с законами и иными правовыми актами соответствующие лицензии, но их собственником, в соответствии со статьей 5 Закона об атомной энергии, становится Российская Федерация. Основываясь

на указанных положениях Закона об атомной энергии и статье 43 Бюджетного кодекса Российской Федерации, контрольные органы, в частности Счетная палата Российской Федерации, требуют перечисления средств, полученных от продажи ядерных материалов, в полном объеме в федеральный бюджет.

Аналогичная ситуация складывается в случае приобретения в собственность российскими юридическими лицами ядерных материалов за рубежом. При ввозе на территорию Российской Федерации такие материалы, а также произведенная из них продукция автоматически переходят, в соответствии с Законом об атомной энергии, в федеральную собственность.

Выходом из сложившейся ситуации, при которой, с одной стороны, Конституция Российской Федерации требует сохранения ядерных материалов и ядерных установок в ведении Российской Федерации, а с другой, экономика требует их вовлечения в хозяйственный оборот, представляется закрепление возможности передачи ядерных материалов и ядерных установок ограниченному кругу лиц – в хозяйственное ведение или оперативное управление федеральным государственным унитарным предприятиям и учреждениям и в собственность хозяйственным обществам, не менее 51 процента акций (долей) которых находятся в федеральной собственности. Если юридическое лицо перестает отвечать названным требованиям, ядерные материалы у него отчуждаются в порядке статьи 238 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Учитывая ту потенциальную опасность, которую представляют ядерные материалы с точки зрения распространения ядерного оружия, а также необходимость проведения единой государственной политики в отношении использования ядерных материалов, представляется необходимым установить разрешительный порядок совершения сделок с ядерными материалами, подобный тому, который существует в отношении оружия.

В целях развития атомной энергетики и привлечения в отрасль частных инвесторов необходимо разрешить нахождение ядерных установок в хозяйственном ведении или оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений и в собственности хозяйственных обществ, не менее 51 процента акций (долей) которых находятся в федеральной собственности.

В параграфе третьем «Государственное управление в сфере обращения с радиоактивными отходами» изучается зарубежное законодательство в сфере обращения с радиоактивными отходами, проводится анализ действующего российского законодательства, регулирующего обращение с радиоактивными отходами, выявляются существующие пробелы в нем и формулируются предложения по разработке проекта федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами».

Согласно Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами (далее – Объединенная конвенция) конечная ответственность за обеспечение безопасности обращения с радиоактивными отходами лежит на государстве. Это не означает, что государство-участник должно непосредственно само заниматься их захоронением. Оно должно принять соответствующие меры, обеспечивающие, согласно целям Объединенной конвенции, защиту отдельных лиц, общества в целом и окружающей среды от вредного воздействия ионизирующих излучений в настоящее время и в будущем таким образом, чтобы «... нужды и чаяния нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений реализовывать свои нужды и чаяния».

В соответствии со статьей 22 Объединенной конвенции страны-участники должны принять меры обеспечивающие наличие достаточных финансовых ресурсов, необходимых для поддержания безопасности установок для обращения с радиоактивными отходами в течение всего срока их экс-

плуатации и для вывода их из эксплуатации, а также наличие финансового обеспечения для осуществления контроля за установкой для захоронения радиоактивных отходов после ее закрытия.

Главным недостатком действующих нормативных правовых актов Российской Федерации является необязательность отчислений организациями, в результате деятельности которых образуются радиоактивные отходы, средств на обращение с ними.

Предлагается сохранить за эксплуатирующей организацией ответственность за окончательное размещение радиоактивных отходов, образовавшихся в результате ее деятельности, предоставив ей право выбора – осуществлять захоронение радиоактивных отходов самостоятельно или передать их на захоронение специализированной организации. При этом у государства остается достаточно рычагов для проведения единой политики захоронения радиоактивных отходов. В конечном итоге именно оно, посредством уполномоченных органов, принимает решение о месте захоронения и одобряет способ захоронения.

В соответствии с требованиями Объединенной конвенции, необходимо законодательно закрепить обязанность организации, в результате деятельности которой образуются радиоактивные отходы, иметь финансовые средства для их захоронения. Представляется, что такая организация должна ежегодно прогнозировать количество образующихся радиоактивных отходов, составлять схемы обращения с ними, включая захоронение, и предоставлять в государственные органы документы, подтверждающие наличие финансового обеспечения надлежащего обращения с радиоактивными отходами. Способом финансового обеспечения могло бы быть, например, внесение соответствующей суммы на депозитный счет в одном из банков, перечень которых, одобрялся бы уполномоченным государственным органом. Для гарантированного сохранения средств, такой депозитный договор должен предусмат-

ривать невозможность распоряжения организацией размещенными на депозите средствами. Кроме того, эти средства должны быть защищены от возможных взысканий со стороны налоговых органов и органов, осуществляющих исполнительное производство.

Глава третья «Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии» состоит из трех параграфов, посвященных отдельным проблемам государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

В параграфе первом «Обязательные требования в области использования атомной энергии» рассматриваются положения международных документов, касающиеся полномочий регулирующего органа в сфере установления обязательных требований, проводится сравнение этих норм с нормами национального российского законодательства и анализируются предстоящие изменения в этой сфере в связи с принятием Федерального закона «О техническом регулировании».

Нормы действующего российского законодательства в части установления обязательных требований к деятельности в области использования атомной энергии в целом соответствуют международным нормам и рекомендациям, а также практике зарубежных стран. Однако ситуация должна значительно измениться в связи с принятием Федерального закона «О техническом регулировании», согласно которому обязательные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг могут устанавливаться только в технических регламентах.

В соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии лишаются права утверждать обязательные для исполнения нормативные документы и могут принимать лишь документы рекомендательного характера.

После принятия Федерального закона «О техническом регулировании» утратил силу Закон Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг». Согласно Федеральному закону «О техническом регулировании» процедура подтверждения соответствия в виде обязательной сертификации может устанавливаться только в технических регламентах.

По мнению автора, пока органы государственного управления использованием атомной энергии имеют право устанавливать лицензионные требования и определять в них обязательность исполнения любого документа, даже если он носит рекомендательный характер, нельзя говорить о противоречии Федерального закона «О техническом регулировании» международным договорам Российской Федерации. По смыслу Конвенции о ядерной безопасности и Объединенной конвенции, регулирующий орган должен обладать полномочиями по установлению обязательных требований по безопасности объектов использования атомной энергии. Закон об атомной энергии позволяет органам государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии осуществлять такие полномочия посредством механизма лицензирования, и это положение должно быть сохранено.

Более сложным является вопрос сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, пунктов хранения и радиационных источников. Устанавливать в лицензионных требованиях условия, которым должны соответствовать оборудование, изделие и технологии для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения представляется невозможным. Поэтому органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии лишаются полномочий по установлению таких требований. Полагаем, что эти полномочия должны быть за ними сохранены, для чего в Федеральный закон «О техническом регулировании» необходимо внести изменения, предусматривающие особенности обязательной сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных

установок, пунктов хранения и радиационных источников в части подтверждения на соответствие не только требованиям технических регламентов, но и требованиям, установленным органами государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

В параграфе втором «Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии» исследуются особенности лицензирования деятельности в области использования атомной энергии и его отличия от лицензирования других видов деятельности.

Сравнивая нормы, установленные принятым в развитие Закона об атомной энергии Положением о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 865, и нормы Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» можно отметить следующие принципиальные отличия:

1. Различный уровень оплаты за рассмотрение заявления о выдачи лицензии.
2. Различный порядок аннулирования лицензии.
3. Различные полномочия лицензирующих органов по установлению обязательных лицензионных требований.

Все эти особенности в настоящее время применяются ко всем упомянутым в Законе об атомной энергии объектам использования атомной энергии, в том числе и радиационным источникам, в которых ионизирующее излучение генерируется. Вызывает сомнение целесообразность регулирования деятельности, связанной с генерирующими источниками ионизирующего излучения Законом об атомной энергии. Известно, что общей характеристикой всех радиационных источников является их способность испускать ионизирующее излучение, вредное для человека и окружающей среды. Однако такой способностью генерирующие радиационные источники обладают только

в случае целенаправленного воздействия на них, то есть их опасность зависит от воли человека и ни в чем не отличается от таких источников повышенной опасности как объекты, испускающие электромагнитное излучение, ультразвук или инфразвук. Радиационные источники, содержащие ядерные материалы или радиоактивные вещества, после того как они изготовлены, излучают независимо от воли человека и могут сохранять это свойство в течение тысячелетий. В конечном итоге именно это свойство обуславливает специфику правового регулирования использования атомной энергии. Именно это свойство требует таких специальных требований как требования физической защиты, учета и контроля, финансового обеспечения захоронения радиоактивных отходов и гражданской ответственности за ядерный ущерб.

Однако, ни одно из этих требований не применяется к генерирующим источникам ионизирующего излучения, поэтому представляется оправданным дифференцированно подходить к вопросу о правовом регулировании деятельности, связанной с радиационными источниками. Нормы о генерирующих радиационных источниках более логично закрепить в законодательстве о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, а не в Законе об атомной энергии.

В параграфе третьем «Надзор за обеспечением ядерной и радиационной безопасности и принуждение» рассматриваются вопросы надзорной деятельности органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии и тесно связанные с ними вопросы принудительных мер, применяемых этими органами.

В соответствии с Законом об атомной энергии органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии осуществляют несколько различных видов надзора за объектами использования атомной энергии.

Основной формой надзора являются инспекции, по результатам которых органы государственного регулирования безопасности и их должностные лица могут применять следующие меры:

- выдавать руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений требований норм и правил в области использования атомной энергии или условий действия лицензии;
- выдавать руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения предписания о приостановке работ, проводимых с нарушениями требований к обеспечению ядерной и радиационной безопасности, если при таких нарушениях причиняется или может быть причинен вред здоровью граждан или окружающей среде;
- запрещать применение оборудования и технологий, не соответствующих требованиям к обеспечению ядерной и радиационной безопасности;
- приостанавливать действие лицензий на право ведения работ в области использования атомной энергии или аннулировать их;
- налагать на граждан, должностных лиц и организации административные взыскания в виде штрафа.

Первые три из перечисленных выше полномочий закреплены в подзаконных нормативных правовых актах. Поскольку эти положения напрямую затрагивают права граждан и юридических лиц, их необходимо закрепить законодательно путем внесения изменений в Закон об атомной энергии.

Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии рассматривают дела по ряду административных правонарушений. Кроме того, должностные лица органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии

вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных несколькими статьями КоАП.

Однако, ни один из этих составов правонарушений не охватывает в полной степени перечисленные выше меры, принимаемые должностными лицами органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Предлагается установить в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях ответственность за невыполнение обязательных для исполнения предписаний органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии об устранении нарушений требований к обеспечению ядерной и радиационной безопасности и наделить эти органы полномочиями по рассмотрению дел о таких правонарушениях.

В заключении подчеркиваются основные идеи диссертационного исследования и обобщаются предложения по совершенствованию действующего российского законодательства в области использования атомной энергии.

В приложении в табличной форме представлены сформулированные автором предложения по совершенствованию действующего законодательства в области использования атомной энергии.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ АВТОРА:

1. Колтышев М.С. Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии / Материалы научной конференции аспирантов кафедры конституционного, административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов «Сравнительное право и проблемы конституционного, административного и финансового правового регулирования» 25 января 2003 г. – М.: Изд-во РУДН, 2004. С. 57-63. 0,2 п.л.

2. Колтышев М.С. Государственное администрирование в сфере обращения с радиоактивными отходами // Вестник Российского университета дружбы народов, 2004, № 2. С. 42-47. 0,4 п.л.

3. Колтышев М.С. Государственное регулирование обращения объектов использования атомной энергии // Юридические науки, 2004, № 6. С. 143-148. 0,3 п.л.

4. Колтышев М.С. О некоторых вопросах государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии // Юридические науки, 2006, № 1. С. 206-212. 0,4 п.л.

5. Колтышев М.С. Об органах государственного управления использованием атомной энергии и органах государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии // Юридические науки, 2006, № 2. С. 303-309. 0,6 п.л.

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»

ПД № 1-00007 от 25.09.2000 г.

Подписано в печать 16.03.07.

Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,75

Печать авторефератов (095) 730-47-74, 778-45-60