

Министерство образования и науки Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт
Кафедра «Теория и история государства и права»**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

Тема: Правовое регулирование эксплуатации АЭС

направление: 40.04.01. (030900.65) «Юриспруденция»

Студент гр.63821/5

Васильев Захар Олегович

Санкт-Петербург
2015

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»

Гуманитарный институт
Кафедра «Теория и история государства и права»

Работа допущена к защите
Зав. кафедрой «Теория и
история государства и права»
_____ В.Н. Снетков
« ____ » _____ 20__ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

Тема: **Правовое регулирование эксплуатации АЭС**

направление: 40.04.01. (030900.65) «Юриспруденция»

Выполнил студент гр.63821/5 _____ З.О. Васильев

Научный руководитель: к.ю.н. _____ Ю.А. Халимовский

Санкт-Петербург
2015

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ (ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ).....	8
1.1. Правовое понятие «использование атомной энергии» (его сущность, признаки, особенности).....	8
1.2. Правовой статус атомной электростанции	16
1.3. Историко-правовой опыт правового регулирования деятельности АЭС в СССР.....	26
1.4. Сравнительно-правовой анализ использования атомной энергетики в развитых странах.....	32
1.5. Международно-правовое регулирование использования атомной энергии.....	40
2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АЭС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	53
2.1. Правовые аспекты/механизмы взаимодействия АЭС с другими хозяйствующими субъектами	53
2.2. Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности при эксплуатации АЭС	63
2.3. Пути совершенствования правового режима эксплуатации АЭС ..	75
2.4. Правовые проблемы и противоречия, связанные с эксплуатацией АЭС.....	84
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	94
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	100

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы для исследования можно объяснить следующим. В настоящее время мы наблюдаем новую эпоху в развитии атомной отрасли, а также громадный этап технических и организационно-правовых изменений, которые произошли в атомной отрасли за последние несколько лет. Темпы развития и темпы соответствующих изменений объективно доказывают и предопределяют целесообразность внесенных изменений в действующие законодательные акты и вместе с тем показывают, что атомная отрасль как никакая другая требует формирования законодательно сильных норм в опережающем порядке, норм, определяющих работу отрасли в будущем, так как крупномасштабное и инновационное развитие атомной отрасли невозможно без четко выверенной законодательной базы.

В настоящее время в области использования атомной энергии создана и функционирует нормативно-правовая база, включающая в себя федеральные законы, подзаконные акты и акты федеральных органов исполнительной власти, в том числе федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии. Ее полнота и эффективность регулярно проверяется на соответствие международно признанным подходам в рамках нескольких процессов. Во-первых, это регулярные совещания, проводимые под эгидой МАГАТЭ, на которых в том числе рассматривается выполнение обязательств, вытекающих из международных конвенций, ратифицированных Российской Федерацией. Во-вторых, это регулярные миссии МАГАТЭ, в которых отдельные элементы государственных систем регулирования и обеспечения безопасности при использовании атомной энергии рассматриваются еще более детально.

Ключевым событием в законотворческой деятельности за прошедший период стало принятие пакета нормативных правовых актов, который позволил решить задачу синхронизации законодательства в области использования атомной энергии с действующими законодательными и

нормативными актами, а также устранить пробелы в существующем законодательстве. В 2011 - 2013 гг. принят ряд новых законодательных актов, существенно развивших правовые основы функционирования атомной отрасли, в том числе в области культуры безопасности, регулирования безопасности, обращения с радиоактивными отходами, уточнения полномочий Госкорпорации «Росатом» и других изменений условий функционирования организаций ядерно-оружейного комплекса.

Стоит отметить, что фундаментальных исследований в области правового регулирования деятельности атомных электростанций в последнее время не проводилось. Вместе с тем, с учетом последних изменений в системе «энергетического» законодательства России в целом и «атомного» законодательства в частности, необходимость такого научного исследования представляется насущной и весьма актуальной.

В качестве отдельного аспекта актуальности выбранной темы для исследования можно обозначить необходимость исследования правового регулирования последствий аварий на атомных электростанциях. Отечественное законодательство, основанное на последствиях Чернобыльской АЭС, требует адаптации к современным условиям, для чего необходимо использовать опыт Японии в преодолении негативных последствий на АЭС «Фукусима-1», в том числе и правовыми инструментами.

В связи с этим в качестве **объекта** для проведения научного исследования были выбраны общественные отношения, возникающие в сфере деятельности атомных электростанций и правового регулирования такой деятельности.

Предметом исследования являются отечественные и международные нормативно-правовые акты в области регулирования деятельности атомных электростанций, а также научные исследования в указанной сфере общественных отношений.

Целью исследования является научный анализ истории и современного правового регулирования деятельности атомных электростанций, выявление наиболее актуальных проблем и противоречий, а также анализ наиболее перспективных путей совершенствования отечественного атомного законодательства.

Определенные объект и цель исследования ставят необходимым решение следующих **задач**:

1. Определение правового понятие «использование атомной энергии» (его сущность, признаки, особенности);
2. Определение правового статуса атомной электростанции. То есть, решение вопроса о том, что такое АЭС с точки зрения права: признаки особенности, как электрического объекта, так и хозяйствующего субъекта, так и юридического лица;
3. Анализ историко-правового опыта правового регулирования деятельности АЭС в СССР;
4. Проведение сравнительно-правового анализа использования атомной энергетики в развитых странах;
5. Исследование международно-правового регулирования использования атомной энергии;
6. Анализ правовых аспектов/механизмов взаимодействия АЭС с другими хозяйствующими субъектами;
7. Анализ правовых аспектов обеспечения экологической безопасности при эксплуатации АЭС;
8. Определение путей совершенствования правового режима эксплуатации АЭС;
9. Исследование правовых проблем и противоречий, связанных с эксплуатацией АЭС.

Степень научной изученности темы. Работы в области правового регулирования деятельности атомных электростанций и атомного права в целом проводили такие специалисты как:

А.П. Анисимова, Н.С. Бабаев, С.Л. Байдакова, С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, А.И. Вавилов, Е.Н. Васильева, О.Л. Дубовик, А.И. Иойрыш, А.А. Козодубов, П.Г. Лахно, С.А. Малинин, Е.С. Молодцова, В.А. Мусин, В.П. Пархитько, О.А. Супатаева, В.Т. Тереньтев, Д.В. Хаустов, Ю.С. Шемшученко, В.Н. Яковлева и др.

Методологическая основа исследования. В процессе исследования применялись общенаучные и специальные методы познания, в том числе: системно-структурный, сравнительно-правовой, аналитический, формально-логический методы.

Нормативную основу исследования составили нормы международного и национального законодательства, нормативно-правовые акты органов исполнительной власти России.

Эмпирическую основу исследования составили материалы научных исследований в области атомного права.

Работа состоит из введения, двух глав, девяти параграфов, заключения и списка использованной литературы.

1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ (ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ)

1.1. Правовое понятие «использование атомной энергии» (его сущность, признаки, особенности)

Атомное законодательство России является одновременно продуктом и основной формой закрепления государственной политики в области использования атомной энергии. Основные характеристики и критерии современного законодательства в области использования атомной энергии включают:

- создание системы специальных законодательных актов в области использования атомной энергии, актов иного законодательства, так или иначе затрагивающих отношения, возникающие в сфере предпринимательской деятельности в области использования атомной энергии (конституционного, гражданского, административного, уголовного, налогового и др.). Главные требования - отсутствие пробелов в правовом регулировании отношений в области использования атомной энергии, его соответствие общественным потребностям;

- формирование механизмов обеспечения реализации требований ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии;

- гармонизация с атомным законодательством Европейского союза и мира.

Развитие атомного законодательства России на современном этапе не достигло такого уровня, когда настоятельно чувствуется потребность перехода от разработки отдельных основополагающих актов к систематизации уже принятых законодательных актов и таких актов, что только разрабатываются или должны быть разработаны. По мнению Т.Л. Елфимовой, указанные шаги позволяют выстроить четкие контуры «атомного права» в Российской Федерации и конкретизировать его с учетом инновационного развития атомной отрасли и ее вступление в единое

экономическое пространство¹. Сегодня отмечаются два основных подхода к усовершенствованию системы правового регулирования отношений в области использования атомной энергии в России.

Первый - это систематизация законодательства в сфере использования атомной энергии, состоящая в том, чтобы сохранить существующие на сегодня основы регулирования в области использования атомной энергии и на этой базе создать различные отраслевые, комплексные, межотраслевые и другие акты атомного законодательства.

Второй - это кодификация атомного законодательства, целью которой должна стать разработка и принятие новой редакции Федерального закона «Об использовании атомной энергии»², который охватывал бы регулирование всех видов предпринимательской деятельности в области использования атомной энергии и стал бы основой для дальнейшей систематизации всего атомного законодательства.

Таким образом, на ближайший период для России среди наиболее актуальных задач в этой области следует, по мнению А.И. Грищенко, выделить:

- усовершенствование системы нормативно-правовых актов верхнего уровня в сфере использования атомной энергии;
- учет специфики предпринимательской деятельности в атомной отрасли;
- усиление институциональной и финансовой независимости органов государственного регулирования в области использования атомной энергии;
- введение в действие механизмов накопления финансовых резервов на будущее снятие с эксплуатации АЭС и других объектов атомной отрасли, захоронения радиоактивных отходов и др.;
- законодательное и финансовое обеспечение строительства новых

¹ Выступление на Международном форуме АТОМЭКСПО-2011. Материалы Конгресса. С. 68.

² Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Собрание законодательства Российской Федерации. -27.11.1995. -№ 48. -Ст. 4552.

объектов атомной отрасли и другие¹.

Особое значение в области использования атомной энергии имеет четкое определение понятий в указанной сфере на законодательном уровне. По мнению некоторых исследователей, некоторые из них требуют корректирования, уточнения, а также того, чтобы они были приближены к определениям, имеющимся в международных конвенциях и рекомендациях международных организаций².

Оценивая нормотворческий процесс в России, отметим, что очень медленно идет разработка технических регламентов, правил и стандартов в области использования атомной энергии. Проводимая в России реформа технического регулирования, основанная на Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»³, в связи с включением в его сферу действия деятельности, связанной с использованием атомной энергии, вызывает возражения специалистов⁴.

Действующая система технического регулирования в атомной энергетике создавалась на основе федеральных норм и правил, которые разработаны в соответствии с Федеральным законом «Об использовании атомной энергии». Необходимо отметить, что эта система полностью соответствует международной практике и международным документам, таким, как Конвенция о ядерной безопасности⁵, Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности

¹ Грищенко А.И. Формирование современного атомного законодательства России: состояние и перспективы развития // Юридический мир. 2011. N 10. С. 41 - 45.

² Грищенко А.И. Формирование современного атомного законодательства России: состояние и перспективы развития // Юридический мир. 2011. N 10. С. 41 - 45.

³ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации. -29.07.2002. -№ 52 (ч. 1). -Ст. 5140.

⁴ Букринский А.М., Сидоренко В.А. Объекты атомной энергетики необходимо вывести из-под действия Закона «О техническом регулировании» // URL: <http://www.promved.ru>; Агапов А.М., Новиков Г.А., Иойрыш А.И., Супатаева О.А. «О совершенствовании атомного права и разработке законопроекта «О лицензировании и техническом регулировании деятельности в области использования атомной энергии» // URL: www.pgoatom.ru.

⁵ Конвенция о ядерной безопасности (Заклучена в г. Вене 17.06.1994) // Бюллетень международных договоров. 07.09.2007. № 9. С. 3 - 14.

обращения с радиоактивными отходами¹, которые ратифицированы Российской Федерацией.

Кроме этого, некоторыми специалистами предлагалось разработать Концепцию правового нормативного обеспечения технического регулирования в области использования атомной энергии².

Приступая к определению правового понятия «использование атомной энергии», стоит отметить, что на современном этапе отмечается зарождение целой отрасли – атомного (ядерного) права³. В международных документах содержится определение данной отрасли права как совокупности специальных юридических норм, предназначенных для регулирования поведения юридических или физических лиц, участвующих в деятельности, связанной с расщепляющимися материалами, ионизирующими излучениями и облучением естественными источниками излучения⁴.

Это определение состоит из четырех основных элементов. Во-первых, как совокупность специальных юридических норм ядерное право признается в качестве части общего национального законодательства и в то же самое время оно состоит из различных правил, наличия которых требует особый характер технологии. Во-вторых, элемент регулирования включает подход, основанный на рассмотрении риска и выгоды, который является центральным в руководстве деятельностью, создающей определенные опасности и обеспечивающей преимущества в социально-экономическом развитии. В-третьих, как и в случае всех других правовых режимов, специальные юридические нормы касаются поведения юридических лиц,

¹ Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (Заклучена в г. Вене 05.09.1997) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 8. С. 3 - 24.

² Агапов А.М., Новиков Г.А. О ядерной и радиационной безопасности: современные представления, состояние, задачи и методы обеспечения. М.: ИздАТ, 2008. С. 381.

³ Международное ядерное право в документах / Сост.: Валеев Р.М., Каюмова А.Р., Ситдикова Р.И. - Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2003. - 412 с.; Справочник по ядерному праву. Магатэ, Вена, 2006. http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1160r_web.pdf; Иойрыш А.И. Концепция атомного права. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. - 719 с.; Балюк Г. И. Ядерное право Украины: современное состояние и перспективы развития // Энергетическое право. 2008. № 2.; Грищенко А.И. Атомное законодательство как составная часть энергетического законодательства // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 1. С. 30 - 48.

⁴ Справочник по ядерному праву. Магатэ, Вена, 2006. С.5.

включая коммерческие, академические, научные и государственные организации, а также отдельных физических лиц. Четвертый элемент сфокусирован на радиоактивности (образующейся в результате использования расщепляющегося материала или ионизирующих излучений) как определяющей характеристике, обуславливающей применение особого правового режима.

Из данного определения для понимания сущности использования атомной энергии представляется указанием на деятельность юридических и физических лиц, связанную с расщепляющимися материалами, ионизирующими излучениями и облучением естественными источниками излучения. В качестве инструмента правового регулирования указанной деятельности указана совокупность специальных юридических норм.

В Российской Федерации, как уже было отмечено, основой ядерного, или атомного, права, является Федеральный Закон «Об использовании атомной энергии».

В ст.4 данного Закона перечислены виды деятельности, которые осуществляются при использовании атомной энергии:

- 1) введение в действие объектов ядерной энергетики и их вывод из эксплуатации, а также перевод в экологически безопасное состояние;
- 2) деятельность по утилизации радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива;
- 3) деятельность по утилизации выведенных из состава Военно-Морского Флота Российской Федерации военных судов с ядерными энергетическими установками;
- 4) деятельность по созданию региональных долговременных хранилищ радиоактивных отходов в различных регионах Российской Федерации;
- 5) деятельность по повышению уровня радиационной защищенности действующих объектов ядерной энергетики и носителей ядерных установок;
- 6) деятельность по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на объектах ядерной энергетики и носителях ядерных установок;

7) деятельность по обеспечению безопасности при транспортировке радиоактивных материалов;

8) реабилитация территорий, пострадавших от воздействия радиации и деятельности объектов ядерной энергетики и носителей ядерных установок;

9) деятельность по обнаружению, изъятию, обеспечению сохранности и утилизации источников, представляющих радиационную опасность;

10) деятельность специальных аварийно-спасательных формирований.

Основным изменением данной статьи стала ее существенная доработка в рамках Федерального закона от 30.11.2011 № 347-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии»¹. Указанным Федеральным законом перечень видов деятельности в области использования атомной энергии был дополнен такими видами деятельности, как закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов и проведение экспертизы безопасности объектов использования атомной энергии и (или) видов деятельности в области использования атомной энергии. Включение экспертизы безопасности в перечень видов деятельности в области использования атомной энергии закреплено и статьей 26 указанного Федерального закона, согласно которой деятельность по экспертизе безопасности подлежит лицензированию.

В рамках создания и функционирования системы государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации Федеральным законом от 21.11.2011 № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»² в статью 4 Закона об использовании атомной энергии внесена соответствующая правка,

¹ Федеральный закон от 30.11.2011 № 347-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии» // Собрание законодательства Российской Федерации. -05.12.2011. -№ 49 (ч. 1). -Ст. 7025.

² Федеральный закон от 21.11.2011 № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. -28.11.2011. -№ 48. -Ст. 6732.

дополняющая перечень таким видом деятельности, как государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации.

Требования к осуществлению большинства из указанных в статье 4 видов деятельности регламентируются отдельными главами или статьями Закона об использовании атомной энергии; так, требования к размещению, проектированию, сооружению и выводу из эксплуатации объектов использования атомной энергии определены главой VI, к государственному мониторингу радиационной обстановки - статьей 21, к проведению экспертизы безопасности - статьей 26, к обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами - главой X, к физической защите объектов использования атомной энергии - главой XI; к ядерному экспорту и импорту - главой XIV; комментарий к ним будет дан более подробно в указанных статьях.

Таким образом, сущность правового понятия «использование атомной энергии» составляют такие элементы как:

1. Законодательное регулирование использования атомной энергии на международном и национальном уровнях, в том числе и принципы ядерного права. Не углубляясь в сравнение понятий, полагаем термины «атомная, атомное» и «ядерная, ядерное» применительно к виду энергии и отрасли права считать синонимичными;

2. Система органов государственного регулирования использования атомной энергии, в том числе по вопросам лицензирования, инспектирования, и привлечения к ответственности за нарушения законодательства об использовании атомной энергии и экологического законодательства;

3. Система безопасности ядерных установок, а также аварийной готовности и реагирования в случае возникновения угрозы радиационного заражения.

Непосредственно деятельность по использованию атомной энергии

может быть разбита на этапы:

1. Этап добычи и обработки руд, содержащих радиоактивные элементы;
2. Этап перевозки радиоактивных материалов с места добычи и обработки к месту использования;
3. Непосредственно этап использования радиоактивных материалов и ядерного топлива на объектах ядерной энергетики и носителях ядерных установок;
4. Этап утилизации радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива.

Основным признаком понятия «использование атомной энергии», как видно из приведенных выше этапов этого понятия, является наличие на каждом из этапов определенных материалов, содержащих радиоактивные элементы. На начальном этапе это руды радиоактивных материалов, которые после обработки становятся ядерным топливом. Ядерное топливо, в свою очередь, после использования в ядерных установках, переходит в категорию отработавшего (ОЯТ), или радиационных отходов, если начальный материал не использовался в качестве ядерного топлива. Такой вывод можно сделать из п.2 ст.1 Федерального закона от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, который не распространяет действие указанного закона на сферу обращения с отработавшим ядерным топливом².

Таким образом, правовое понятие «использование атомной энергии» можно сформулировать как деятельность юридических и физических лиц с расщепляющимися материалами, ионизирующими излучениями и облучением естественными источниками излучения на этапах добычи и

¹ Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. -18.07.2011. -№ 29. -Ст. 4281.

² Козодубов А.А. Развитие атомного законодательства Российской Федерации // Реформы и право. 2012. № 4. С. 3 - 7.

переработки руд радиоактивных материалов, их транспортировки и использования в ядерных энергетических установках, утилизации радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива. Указанная деятельность осуществляется в соответствии с требованиями специального законодательства об использовании атомной энергии, а также контролируется системой органов государственного регулирования использования атомной энергии, в том числе по вопросам лицензирования, инспектирования, и привлечения к ответственности за нарушения законодательства об использовании атомной энергии и экологического законодательства. Необходимым элементом использования атомной энергии является система безопасности ядерных установок, а также аварийной готовности и реагирования в случае возникновения угрозы радиационного заражения.

1.2. Правовой статус атомной электростанции

Основной задачей исследования в данном параграфе является выявление особенностей гражданско-правового статуса атомных электростанций как как специальных объектов правового регулирования. Для достижения указанной задачи представляется необходимым в первую очередь определить содержание гражданско-правового статуса атомных электростанций.

Исходя из того, что статус - это определенное состояние, можно сделать вывод о том, что правовой статус - это состояние субъекта права, определяемое при помощи права.

В юридической литературе отсутствует единообразный подход к понятию и содержанию гражданско-правового статуса юридического лица. Многие авторы понимают под ним «совокупность гражданских прав и обязанностей субъекта»¹. Представляется, что данная точка зрения

¹ Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 30.

представляется спорной, поскольку в указанном контексте гражданско-правовой статус трактуется авторами весьма узко и неопределенно, за пределами понятия статуса остается ряд важных элементов (таких как организационно-правовая форма, ответственность и др.).

Правильнее было бы представить содержание гражданско-правового статуса юридического лиц в виде совокупности правовых свойств, характеризующих юридическое лицо в качестве самостоятельного субъекта права. Например, Бахирин Б.А. определяет правовой статус (от лат. status - положение, состояние) как «правовое положение субъекта права, характеризующее и определяемое его организационно-правовой формой, уставом, свидетельством о регистрации, правосубъектностью, ответственностью, полномочиями, вытекающими из законодательства и нормативно-правовых актов»¹.

В гражданско-правовой науке существует точка зрения, согласно которой правовой статус отождествляется с правосубъектностью². Например, по мнению С.Н. Братуся, признавая коллективное образование лицом, мы тем самым признаем за ним правосубъектность³.

Очевидно, что между двумя данными категориями есть четкая взаимосвязь, но правовой статус не исчерпывается одной лишь правосубъектностью. В этой связи представляется ценным высказывание Мальцева Г.В., что правосубъектность предшествует и предполагает наличие у субъекта правового статуса⁴. Действительно, правосубъектность, отражая существенные стороны правового положения субъекта в обществе, получает свое развитие и конкретизацию в правовом статусе.

Представляется, что правовой статус атомных электростанций является многоаспектным. В частности, атомные электростанции являются самостоятельными хозяйствующими субъектами – юридическими лицами,

¹ Барихин Б.А. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2002. С. 601.

² Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 30.

³ Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1950. С. 6.

⁴ Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности. М., 1968. С. 35, 84, 85.

что определяет свои особенности их правового статуса. С другой стороны, атомные электростанции можно рассматривать как объекты гражданского оборота – недвижимое имущество, имеющее неразрывную связь с землей. В этом случае они будут обладать совершенно иным комплексом особенностей их правового статуса. И в третьих, атомные электростанции являются специфическими субъектами энергоснабжения, энергетическими объектами, что также отражается на особенностях их правового статуса.

Рассмотрим эти аспекты отдельно.

Общим требованием к правовому статусу атомной электростанции как хозяйствующего субъекта является ее создание в соответствии с законодательством Российской Федерации, т.е. ее регистрация в качестве российского юридического лица. В настоящее время правовую основу государственной регистрации юридических лиц и ведение государственного реестра юридических лиц представляет Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹. Указанный Федеральный закон не содержит каких-либо отдельных положений об особенностях регистрации атомных электростанций в качестве юридических лиц. Кроме того, содержание индивидуального гражданско-правового статуса каждого юридического лица, в том числе и атомной электростанции, определяется содержанием его устава и (или) учредительного договора.

Отдельным требованием к статусу атомной электростанции является требование на наличие разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии. Лицензирование не требуется для организаций, осуществляющих деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности, но такие организации

¹ Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. -13.08.2001. -№ 33 (часть I). -Ст. 3431.

подлежат специальной регистрации в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору¹.

Кроме того, атомные электростанции, помимо того, что они являются хозяйствующими субъектами – юридическими лицами, могут быть рассмотрены и с точки зрения объекта гражданских прав, в качестве недвижимого имущества. Федеральный закон от 21 июля 1997 года N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»² содержит только одну отдельную статью, посвященную государственной регистрации прав на предприятие как имущественный комплекс и сделок с ним. Следует отметить, что вопросы правового статуса производственных комплексов как специфических объектов гражданского оборота нередко становились предметом для научного исследования³.

Наличие специальных норм о правовом режиме имущественных комплексов способствует обороту таких объектов и пониманию их правовой природы. Например, в Гражданском Кодексе Российской Федерации⁴ содержатся нормы, определяющие особенности совершения сделок с неделимыми вещами (ст. 133 Гражданский Кодекс Российской Федерации), а также сложными вещами (ст. 134 Гражданский Кодекс Российской Федерации). Суды, рассматривая споры об энергетических имущественных комплексах, признавали за последними как свойство неделимых, так и сложных вещей.

Так, Федеральный арбитражный суд Центрального округа в Постановлении от 17 декабря 2010 года по делу № А14-19477/2009/543/35

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2012 года № 1184 «О регистрации организаций, осуществляющих деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности»

² Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собрание законодательства Российской Федерации. -10.08.1997. -№ 30. -Ст. 3594.

³Лапач В.А. Система объектов гражданских прав. Теория и судебная практика. СПб., 2002; Янушкевич Е.А. Наследование по завещанию предприятия как имущественного комплекса. Ижевск, 2007; Джакупов Н.Р. Понятие недвижимости по законодательству Республики Казахстан // Власть закона. 2012. N 1.; Кодолова А.В. Особенности гражданско-правового статуса юридических лиц, эксплуатирующих экологически особо опасные объекты // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. -05.12.1994. -№ 32. -Ст. 3301.

указал, что нельзя признать за истцом право собственности на часть спорного объекта недвижимости, поскольку «спорная автомобильная газозаправочная станция представляет собой единый имущественный комплекс, состоящий из разнородных объектов, предполагающих их использование по общему назначению, что в силу п. 1 ст. 133 и ст. 134 Гражданского Кодекса Российской Федерации делает такой объект неделимым»¹. Это решение было поддержано Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в Определении от 26 апреля 2011 года № ВАС-4719/11².

Определение имущественного комплекса как единого целого, объединяющего несколько вещей, имеющих тесную технологическую, физическую и экономическую связь, неизбежно влечет важные правовые последствия, которые рассматривались при разрешении судами конкретных дел, связанных с энергетическим сектором.

Неделимость имущественного комплекса предполагает и единство вещного права (собственность) на все объекты, входящие в состав комплекса, и, соответственно, недопустимость раздельного отчуждения таких объектов³, возможность признания права только на комплекс в целом⁴. Сделка, заключаемая по поводу имущественного комплекса, распространяется на все его составные части, если договором не предусмотрено иное либо если комплекс является неделимой вещью; соглашением сторон это правило изменить нельзя⁵.

Стоит согласиться с мнением В.В. Абрамова о том, что в настоящее время нет особых препятствий для признания атомных «в качестве комплекса зданий и сооружений, а также движимого имущества,

¹ Постановление ФАС Центрального округа от 17.12.2010 по делу № А14-19477/2009/543/35 // КонсультантПлюс.

² Определение Высший Арбитражный Суд Российской Федерации от 26.04.2011 N ВАС-4719/11 по делу N А14-19477/2009/543/35.

³ Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 9 июня 2011 года по делу N А57-10050/2010.

⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 24 января 2012 года по делу N А48-759/2011.

⁵ Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 10 августа 2011 года N Ф03-3798/2011.

представляющих собой единый производственно-технологический комплекс, квалифицированный как объект недвижимого имущества»¹.

С учетом общего назначения и участия имущественного комплекса в той или иной производственной сфере выделяются различные виды имущественных комплексов (в сфере промышленности, строительства, сельского хозяйства, энергетики и т.д.)².

Выявление круга нормативно-правовых актов, определяющих особенности гражданско-правового статуса юридических лиц, эксплуатирующих экологически особо опасные объекты и регулирующих их деятельность, представляет значительную трудность, так как в настоящее время действует на различных уровнях достаточно большое количество нормативно-правовых актов, касающихся рассматриваемого вопроса. Преодолению этих трудностей призвана служить классификация источников, которая может быть проведена по ряду оснований.

По предмету регулирования все нормативно-правовые акты, определяющие статус атомных электростанций, можно подразделить на общие и специальные:

а) к общим относятся Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, регулирующие общие положения и устанавливающие основные принципы статуса как юридических, так и физических лиц;

б) к специальным актам стоит отнести те, которые посвящены исключительно вопросам функционирования атомных электростанций. К таким относится, например, уже упомянутый Закон об использовании атомной энергии.

Представляется, что атомные электростанции, как экологически опасные объекты, обладают наряду с общим статусом, характерным для

¹ Абрамов В.В. Указ.соч.

² Нарушкевич С.В. Имущественный комплекс в гражданском праве России: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 8 - 9.

всего многообразия юридических лиц, особенностями гражданско-правового статуса, присущими только данной категории субъектов, предусмотренными действующим законодательством.

Нормативно-правовое регулирование особенностей гражданско-правового статуса атомных электростанций, основано на Федеральных законах «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹, «О радиационной безопасности населения»², «Об использовании атомной энергии» и некоторых других.

Специальным требованием является принятие решения о признании атомной электростанции пригодной осуществлять использование атомной энергии.

В ст. 3 Закона об использовании атомной энергии к числу объектов использования атомной энергии отнесены и атомные электростанции. Таким образом, основным моментом, определяющим статус атомной электростанции, является то, что она является специальным объектом, предназначенным для использования атомной энергии – или ядерным объектом.

Еще одним важным аспектом для понимания правового статуса атомной электростанции является то, что, согласно ст.37 Закона об использовании атомной энергии, атомная электростанция является эксплуатирующей организацией. Эксплуатирующая организация - одно из ключевых понятий федерального законодательства об использовании атомной энергии, определяющее основного пользователя, несущего всю полноту ответственности за безопасность объекта использования атомной энергии и безопасность осуществляемой на указанном объекте или в отношении его деятельности, и отличающее его от других пользователей - организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги

¹ Федеральный закон от 20 июня 1997 года N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" // Российская газета. 1997. N 145. 30 июля.

² Федеральный закон от 09.01.1996 N 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения" // Российская газета. 1996. N 9. 17 января.

эксплуатирующей организации, несущих ответственность за безопасность только в части осуществляемой ими деятельности.

Понятие «эксплуатирующая организация», приведенное в ст.37 Закона об использовании атомной энергии, довольно близко к понятию «оператор», предусмотренному Глоссарием МАГАТЭ по вопросам безопасности (Вена, 2007)¹ и другими международными документами: «operator» или «operating organization» - «любая организация или любое лицо, которые подают заявление на получение официального разрешения или получили официальное разрешение и/или несут ответственность за обеспечение ядерной безопасности, радиационной безопасности, безопасности радиоактивных отходов или безопасности перевозки при осуществлении деятельности или в отношении любых ядерных установок или источников ионизирующих излучений»².

Отличие понятия «эксплуатирующая организация», используемого в Законе об использовании атомной энергии, от приведенного выше понятия «оператор» заключается в том, что признание организации эксплуатирующей является обязательным условием для получения лицензии на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Порядок и условия признания организации эксплуатирующей утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.02.2011 № 88³. Порядок представляет собой процедуру, целью которой является подтверждение ее способности эксплуатировать определенные объекты использования атомной энергии и осуществлять иную деятельность в области использования атомной энергии.

¹ Глоссарий МАГАТЭ по вопросам безопасности. МАГАТЭ, Вена, 2007 г. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/IAEASafetyGlossary2007/Glossary/SafetyGlossary_2007r.pdf

² Глоссарий МАГАТЭ по вопросам безопасности. МАГАТЭ, Вена, 2007 г. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/IAEASafetyGlossary2007/Glossary/SafetyGlossary_2007r.pdf

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.02.2011 № 88 «Об утверждении Положения о признании организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 9. Ст. 1248.

Отдельно стоит рассмотреть статус атомной электростанции как специального энергетического объекта¹. Как отмечает В.В. Абрамов, «к общим признакам энергетических объектов можно отнести: участие в производстве и (или) передаче энергии, особая значимость для экономики страны и жизнедеятельности населения»².

Особенность данных объектов обусловлена и спецификой их правового регулирования, целого комплекса «энергетического» законодательства. В отношении энергетических объектов существуют специальные рекомендации о порядке проведения государственной регистрации прав в отношении этих объектов³.

В целях обеспечения энергетической безопасности государства в сфере ядерной энергетики, сохранения ядерных объектов – атомных электростанций в состоянии, обеспечивающем использование их по целевому назначению, оптимального и непротиворечивого правового регулирования отношений собственности на атомных электростанциях, предлагается выделять для целей имущественного оборота в качестве самостоятельного объекта специализированный имущественный комплекс.

В отличие от предприятия, объекты недвижимости, входящие в состав специализированного имущества комплекса атомной электростанции, не могут отчуждаться самостоятельно, т.е. отдельно от единого имущественного комплекса. Следовательно, норма п. 2 ст. 132 Гражданского Кодекса Российской Федерации о том, что предприятие в целом или его часть могут быть объектом купли-продажи, залога, аренды и других сделок, связанных с установлением, изменением и прекращением вещных прав, не применима к

¹ Романова В.В. Понятие энергетического объекта как объекта отношений по строительству и модернизации // Правовые вопросы недвижимости. 2012. № 2. С. 24 - 29.

² Абрамов В.В. Понятие и правовой режим атомных электростанций как объектов гражданского права // Бизнес, Менеджмент и Право. 2014. N 1. С. 77 - 81.

³ Приказ Минюста Российской Федерации № 289, Минэкономразвития Российской Федерации № 422, Минимущества Российской Федерации № 224, Госстроя Российской Федерации № 243 от 30.10.2001 «Об утверждении Методических рекомендаций о порядке проведения государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества - энергетические производственно-технологические комплексы электростанций и электросетевые комплексы» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2002. № 1.

рассматриваемым отношениям.

С учетом изложенного правовое регулирование отношений собственности на атомных электростанциях должно строиться с учетом того, что в имущественном обороте атомные электростанции участвуют не как самостоятельные объекты, а как составные части специализированных имущественных комплексов, реализация которого по частям отдельно от имущества, обеспечивающего безопасное использование атомной электростанции как ядерного объекта, не допускается.

Целесообразным представляется закрепление в нормах ст. 5 Закона об использовании атомной энергии правила об участии атомных электростанций в качестве специализированного имущественного комплекса, под которым предлагается понимать совокупность недвижимого и иного движимого имущества, имеющего единое производственно-технологическое назначение и непосредственно используемое организацией атомного энергопромышленного комплекса для производства и (или) реализации продукции (работ, услуг) и обеспечивающее непрерывный производственный процесс в области использования атомной энергии. Необходимо также установить, что объектом сделок, связанных с установлением, изменением и прекращением вещных прав, могут быть только АЭПИК в составе имущества, обеспечивающего его безопасное использование.

Таким образом, при исследовании правового статуса АЭС было установлено, что правовой статус атомных электростанций является многоаспектным. В частности, атомные электростанции являются самостоятельными хозяйствующими субъектами – юридическими лицами, что определяет свои особенности их правового статуса. С другой стороны, атомные электростанции можно рассматривать как объекты гражданского оборота – недвижимое имущество, имеющее неразрывную связь с землей. В этом случае они будут обладать совершенно иным комплексом особенностей их правового статуса. И в третьих, атомные электростанции являются

специфическими субъектами энергоснабжения, энергетическими объектами, что также отражается на особенностях их правового статуса.

1.3. Историко-правовой опыт правового регулирования деятельности АЭС в СССР

Вторая половина 40 –х гг., ознаменовалась началом работ по созданию первого проекта, предполагающего использование мирного атома для генерации электроэнергии. В докладе В.А. Махнева И.В. Сталину о состоянии работ по получению и использованию атомной энергии от 17 января 1946 г. сообщалось об организации руководства работами по использованию атомной энергии¹. Из доклада видно, какой масштабной и разноплановой была эта задача. Речь шла не только о работе научных лабораторий, сооружении первых ядерных реакторов и научно-исследовательских объектов, но и о строительстве промышленной базы, развертывании геолого-разведочных работ, решении множества попутных технологических проблем, требовавших в свою очередь развития различных производств и областей научных исследований. Постановлением Совета Министров СССР № 2697-1113сс «О развитии научно исследовательских работ по изучению атомного ядра и использованию атомной энергии в технике, химии, медицине и биологии»² от 16 декабря 1946 г. был утвержден план научно-исследовательских работ по использованию атомной энергии.

В 1948 году, известный советский ученый-ядерщик И.В. Курчатов, внес предложение о начале работ по практическому использованию атомной энергии, для выработки электроэнергии. Спустя два года, в 1950г., неподалёку от посёлка Обнинское, расположенного в Калужской области, был дан старт строительству первой на планете АЭС. Запуск первой в мире промышленной атомной электростанции, мощность которой, составляла

¹ Доклад В.А. Махнева И.В. Сталину о состоянии работ по получению и использованию атомной энергии. 17 января 1946 г. // Архив Президента Российской Федерации. Ф. 3. Оп. 47. Д. 26. Л. 141–168.

² Постановление СМ СССР № 2697-1113сс «О развитии научно исследовательских работ по изучению атомного ядра и использованию атомной энергии в технике, химии, медицине и биологии». 16 декабря 1946 г. // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 5446. Оп. Зас. Д. 34. Л. 1.

5МВт, состоялся 27.06.1954г¹. Советский Союз стал первой в мире державой, которой удалось применить атом в мирных целях. Станция была открыта в получившем к тому времени статус города, Обнинске.

Но советские учёные не остановились на достигнутом, ими были продолжены работы в этом направлении, в частности всего четыре года спустя в 1958г., была начата эксплуатация первой очереди Сибирской АЭС. Её мощность в разы превосходила станцию в Обнинске и составляла 100МВт. Но для отечественных учёных и это, не было пределом, по завершению всех работ, проектная мощность станции составила 600МВт².

На просторах Советского Союза, строительство АЭС, приняло по тем временам, массовые масштабы. В том же году, была развёрнута стройка Белоярской АЭС, первая очередь которой, уже в апреле 1964 году снабдила первым электричеством потребителей. География строительства атомных станций, опутала своей сетью всю страну, в этом же году запустили первый блок АЭС в Воронеже, его мощность равнялась 210МВт, второй блок запущенный пять лет спустя в 1969 году, мог похвастаться мощностью в 365МВт. бум строительства АЭС, не стихал на протяжении всей советской эпохи. Новые станции, или дополнительные блоки уже построенных, запускались с периодичностью в несколько лет. Так, уже в 1973 году, собственную АЭС, получил Ленинград³.

Однако Советская держава не была единственной в мире, кому было под силу осваивать такие проекты. В Великобритании, также не дремали и, понимая перспективность данного направления, активно изучали этот вопрос. Спустя всего два года, после открытия станции в Обнинске, англичане запустили собственный проект по освоению мирного атома. В 1956г, городке Колдер – Холл британцами была запущенная своя станция, мощность которой, превышала советский аналог и составляла 46МВт. Не отставали и

¹ Советское атомное право / Отв. ред.: Бургасов П.Н., Иойрыш А.И., Петросьянц А.М. - М.: Наука, 1986. - С.5-12.

² [https://ru.wikipedia.org/wiki/Сибирская электростанция](https://ru.wikipedia.org/wiki/Сибирская_электростанция)

³ Советское атомное право / Отв. ред.: Бургасов П.Н., Иойрыш А.И., Петросьянц А.М. - М.: Наука, 1986. - С.5-12.

на другом берегу Атлантики, год спустя американцы торжественно запустили в эксплуатацию станцию в Шиппингпорте. Мощность объекта составила 60МВт.

Однако освоение мирного атома таило в себе скрытые угрозы, о которых вскоре узнал весь мир. Первой ласточкой стала крупная авария в Три – Майл – Айленд произошедшая в 1979г., ну а вслед за ней произошла катастрофа поразившая весь мир, в Советском Союзе, в небольшом городе Чернобыле произошла крупномасштабная катастрофа, это случилось в 1986году. Последствия трагедии были невосполнимы, но кроме этого, данный факт, заставил задуматься весь мир о целесообразности использования ядерной энергии в мирных целях.

В большинстве зарубежных стран законодательное регулирование в области использования атомной энергии намного опередило начало ее широкого применения. В России же очень долгое время не было законов, устанавливающих правовую основу и принципы безопасности при использовании атомной энергии, защищающих жизнь, здоровье, имущество граждан и окружающую среду от возможных негативных ее воздействий. Не были закреплены в законодательном порядке права предприятий и граждан в отношении их деятельности, связанной с использованием атомной энергии, законодательно не были оформлены обязанности эксплуатирующей организации, не определены права и ответственность имеющих отношение к использованию атомной энергии министерств, ведомств, организаций и должностных лиц.

С момента своего возникновения атомная отрасль в нашей стране находилась на особом режиме: она создавалась, прежде всего, в военных целях и формировалась в виде закрытой структуры. Отсутствие законодательного регулирования общественных отношений, возникающих в области использования атомной энергии, было последствием тотальной секретности и прошлого правового нигилизма, что усугубляло многочисленные проблемы, связанные с использованием атомной энергии.

К моменту Чернобыльской аварии в Советском Союзе действовали Нормы радиационной безопасности, НРБ-76¹, разработанные Национальной комиссией по радиационной защите (НКРЗ) при Министерстве здравоохранения СССР и утвержденные Главным Государственным санитарным врачом СССР. Основные положения, заложенные в НРБ-76, соответствовали рекомендациям Международной комиссии по радиационной защите (МКРЗ) того времени. В НРБ-76 устанавливались: предельно допустимая доза (ПДД) для профессионалов и предел дозы (ПД) для ограниченной части населения за календарный год, которые не вызывали неблагоприятных изменений в состоянии здоровья при равномерном облучении в течение 50 лет профессиональной деятельности и 70 лет жизни соответственно, обнаруживаемых современными методами.

После издания в 1981 г. Норм радиационной безопасности НРБ-76 были уточнены некоторые данные о воздействии ионизирующего излучения на организм человека, накоплен дополнительный опыт по осуществлению радиационного контроля и проведению профилактических мероприятий в соответствующих учреждениях и во внешней среде, в том числе опыт ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

В связи с этим в действовавший документ НРБ-76 были внесены необходимые коррективы. Кроме того, были исправлены некоторые неточности, допущенные в предыдущих изданиях НРБ-76, и включены нормативы, утвержденные Министерством здравоохранения СССР за время, прошедшее после издания НРБ-76.

Основные санитарные правила работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений ОСП-72/80² были разработаны в соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении и регламентировали основные

¹ Нормы радиационной безопасности. НРБ-76/87. Документ утратил силу// <http://www.bestpravo.ru/sssrf/eh-akty/v3n.htm>

² Основные санитарные правила работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений. ОСП-72/80. Документ утратил силу. // <http://www.bestpravo.ru/sssrf/eh-akty/a2v.htm>

требования по обеспечению радиационной безопасности. Основные санитарные правила работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений распространялись на предприятия, учреждения, лаборатории и другие организации, которые производили, обрабатывали, применяли, хранили, транспортировали естественные и искусственные радиоактивные вещества и другие источники ионизирующих излучений, перерабатывали и обезвреживали радиоактивные отходы.

Именно такая нормативная база, дополненная критериями для принятия решений по защите населения в случае аварии на атомном реакторе, использовалась после Чернобыльской аварии вплоть до распада СССР.

В аспекте регулирования деятельности объектов атомной энергетики СССР необходимо отметить деятельность такого органа как Госатомнадзор СССР.

22 октября 1970 г. Постановлением Совета Министров СССР образован государственный надзор за обеспечением технической и ядерной безопасности при сооружении и эксплуатации атомных электростанций (АЭС), опытных и исследовательских ядерных реакторов и установок (ОиИЯРиУ).

Функции по государственному надзору были возложены:

- за обеспечением технической безопасности при сооружении и эксплуатации АЭС и ОиИЯРиУ - на Госгортехнадзор СССР;
- за обеспечением ядерной безопасности – на Государственную инспекцию по ядерной безопасности Министерства среднего машиностроения.

Среди документов данного специализированного органа можно отметить:

1. Правила ядерной безопасности атомных электростанций ПБЯ-04-74, утвержденные Постановлением Госатомнадзора СССР от 31 декабря 1974 г.;

2. Правила и нормы в атомной энергетике. ПНАЭ Г-1-004-87 от 28 января 1987 года, в том числе и Типовое содержание технического обоснования безопасности реакторной установки (ТС ТОб РУ), которое было разработано в соответствии с Общими положениями обеспечения безопасности атомных станций при проектировании, сооружении и эксплуатации (ОПБ-82) и содержало требования по структуре и содержанию информации по обоснованию безопасности реакторных установок атомных станций (АС), подконтрольных Госатомэнергонадзору СССР.

Постановлением Совета Министров СССР от 23 февраля 1987 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности и усилению надзора за безопасностью в атомной энергетике» был учрежден Государственный комитет СССР по надзору за безопасным ведением работ в атомной энергетике (Госатомэнергонадзор СССР).

Госатомэнергонадзор СССР осуществлял свою деятельность по надзору за безопасным ведением работ на объектах атомной энергетики, включая атомные станции любого назначения (атомные электростанции, атомные теплоэлектроцентрали, атомные станции теплоснабжения и другие), экспериментальные, исследовательские и материаловедческие ядерные реакторы, а в части ядерной безопасности - также на атомных энергетических установках судов и других плавучих средств гражданского назначения.

Постановлением Совета министров СССР от 08.04.1987 г. № 419 было утверждено «Положение о Министерстве атомной энергетики СССР». Министерство атомной энергетики СССР руководило эксплуатацией атомных электростанций, атомных теплоэлектроцентралей, атомных станций теплоснабжения и других объектов, предназначенных для производства электрической и тепловой энергии с использованием ядерного топлива.

Таким образом, существовавшая в СССР система нормативной документации, являвшаяся основным источником права в области использования атомной энергии, была ориентирована на решение

конкретных санитарно-гигиенических и технических проблем. В то же время она не в полной мере определяла правовой статус всех участников отношений, связанных с использованием атомной энергии. Недостаточное внимание к мерам безопасности, игнорирование интересов населения, отсутствие гласности и все другие факторы, напрямую связанные с отсутствием законодательного регулирования, привели, в частности, к увеличению числа тяжелых последствий «атомных аварий» и, в первую очередь, Чернобыльской катастрофы.

1.4. Сравнительно-правовой анализ использования атомной энергетики в развитых странах

Исторически атомная индустрия развивалась одновременно в нескольких государствах, различающихся по общественно-политическому устройству и по условиям развития. Одни страны – СССР, США, Франция, КНР, Индия и Великобритания – стремились к самодостаточности собственного ядерного топливного цикла (ЯТЦ). Другие – Швейцария, Финляндия, Швеция, Бельгия, Южная Корея, Мексика, ЮАР и Тайвань, а в последнее время и новые ядерные государства Ближнего и Среднего Востока – не планируют создание собственного ЯТЦ либо пришли к выводу о нецелесообразности его развития.

Разнообразие природных и социально-политических условий атомных государств отражается и на организации ЯТЦ – как с точки зрения полноты цикла, так и в части структуры собственности. Однако атомная отрасль с самого рождения стояла особняком, так как приоритеты ядерной и радиационной безопасности в ней доминируют над всеми остальными, в том числе и над эффективностью. В результате по относительному числу тяжелых аварий различия между государственным и частным секторами практически не существует. Да и потенциальной опасностью обладает любое крупное производство, а не только «чувствительные» атомные предприятия.

К чему пришли разные государства, можно оценить на примерах таких государств как США, Франции и Германии.

Первый закон США об атомной энергии 1946 года вскоре после проведения первого испытательного взрыва атомной бомбы на полигоне США 16 июля 1945 года и атомной бомбардировке японских городов Хиросима и Нагасаки в августе 1945 года. Закон принимался в острой политической борьбе и стремлении военного ведомства США к доминированию в процессе использования ядерной энергии, естественно, в военных целях. В Конгресс США было подано два законопроекта: билль Мэя-Джексона со стороны военного ведомства и билль Мак-Магона¹, принятый Конгрессом и передавший опытно-конструкторские работы по атомному оружию из Манхэттенского инженерного округа армии вновь учрежденной независимой гражданской Комиссии по атомной энергии (КАЭ) и установивший гражданский контроль над атомным оружием. Однако, в принятом «Законе об атомной энергии 1946 года» были учтены и интересы военного ведомства, а в работе КАЭ предусматривалось участие представителей армии.

Данный Закон исключал коммерческое применение ядерных технологий, хотя частные компании и присутствовали при рождении атомной индустрии в качестве подрядчиков государства и Министерства обороны США. Уже в 1954 году в этот закон внесли поправки, открывающие атомную отрасль для бизнеса². В стране возникли и выросли компании, строящие реакторы, а в крупных фирмах появились соответствующие проектно-конструкторские и даже исследовательские подразделения.

В настоящее время, после внесения в закон поправок 1974 года, роль государства в атомной энергетике США в основном заключается в регулировании – этим занимается NRC, – и контроле, который осуществляет

¹ Новиков Г.А. О многострадальной истории создания Федерального Закона о ядерном оружии // Атомная стратегия. 2013. № 9. С.4-10.

² Мисатюк Е.В. Правовое регулирование предпринимательских отношений в атомной энергетике Соединённых Штатов Америки: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.03 / Мисатюк Елена Владимировна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН].- Москва, 2012.

Министерство энергии (DOE). DOE также представляет государство как собственника ядерных материалов, в том числе и тепловыделяющих сборок. Корпорации – владельцы реакторов, частные или немногие федеральные, арендуют топливные сборки у DOE, а отработанные сборки возвращают на хранение государству. При этом государство, с одной стороны, несет расходы и риски, связанные с долговременным хранением ОЯТ и РАО, с другой – финансирует это при участии операторов атомных электростанций.

После 1974 года началась масштабная приватизация атомной отрасли. В настоящее время частный бизнес доминирует практически во всех переделах ядерного топливного цикла. Исключений немного: это находящаяся в федеральной собственности Tennessee Valley Authority (TVA), которая строит реакторы и владеет АЭС, принадлежащие DOE комплексы «Саванна-Ривер» (Южная Каролина) и «Хэнфорд» (штат Вашингтон), а также геологическое захоронение под названием Waste Isolation Pilot Plant (WIPP). Причем, несмотря на то что комплекс «Саванна-Ривер» – предприятие, занимающееся хранением, дезактивацией и переработкой радиоактивных отходов, – находится в федеральном подчинении, все работы на площадке ведутся частной компанией-оператором Savannah River Nuclear Solutions, LLC, а жидкими отходами занимается корпорация URS.

Впоследствии, после поправок к закону об атомной энергии 1974 г., функции регулирования были переданы Комиссии по ядерному регулированию (NRC), а функции управления – другому государственному органу, который ныне называется Департамент по атомной энергии (DOE).

Как отмечает Е.В. Мисатюк, атомное право США решает стоящие перед ним задачи при помощи атомного законодательства - иерархической совокупности входящих в правовую систему США нормативно-правовых актов(статутов, международных договоров США, административных норм права, прецедентов), регулирующих отношения в области применения атомной энергии.

Американское законодательство, регулирующие отношения в области использования атомной энергии, в настоящее время представлено Законом об атомной энергии 1954 года¹, Законом о Реорганизации 1974 года². Отдельно стоит отметить законы, регулирующие оборот радиоактивных отходов - Закон о политике в области ядерных отходов 1982 года, Закон о политике в области низко активных радиоактивных отходов 1985 года, Закон о радиационном контроле отходов урановых рудников 1978г.³, Закон об Административных процедурах» (главы с 5 по 8)⁴ и Национальный закон о политике в области охраны окружающей среды от 1969 года. Законы, определяющие ядерную энергетическую стратегию США представлены Законом об энергетической политике 1992 года и Законом об энергетической политике 2005 года⁵.

Закон об атомной энергии 1954 г. предусматривает нормативное обеспечение источников ядерного излучения, включая необогащенный природный уран. КАЭ обеспечивает регулирование в области промышленного использования таких материалов путем выдачи и контроля лицензий.

В Законе об энергетической политике 2005 г. Конгресс поддержал строительство нового реактора, уполномочив министерство энергетики США оказывать определенную финансовую поддержку, если возникнет задержка с выводом АЭС на полную мощность из-за действий со стороны КАЭ или в связи с судебными разбирательствами. В некоторых штатах также приняли законы, направленные на содействие строительству реакторов, в которых предусматриваются гарантии полного или частичного возмещения расходов на строительство с помощью увеличения тарифов.

¹ The Atomic Energy Act Amendments of 1954. PL 83-703 // Cong. Rec. Washington: GPO, 1954.

² The Energy Reorganization Act of 1974. PL 93-438. // Cong. Rec. Washington: GPO, 1974.

³ Uranium Mill Tailings Radiation Control Act of 1978, as Amended. PL 95-604 // Cong. Rec. Washington: GPO, 1978.

⁴ The Administrative Procedure Act. PL 79-404 // Cong. Rec. Washington: GPO, 1996.

⁵ The Energy Policy Act of 2005, Pub. L. 109-58 // Cong. Rec. Washington: GPO, 2005

КАЭ осуществляет лицензирование атомных генерирующих установок, используя сложную схему, разработанную в рамках Закона об атомной энергии. Современный процесс лицензирования АЭС на федеральном уровне подразделяется на три части: предварительное утверждение площадки для строительства, сертификация проекта, получение комбинированной (совмещенной) лицензии на эксплуатацию. Предварительное утверждение площадки, являясь необязательным элементом, служит для урегулирования всех вопросов по безопасности и охране окружающей среды на площадке на начальном этапе до того, как энергетическая компания вложит значительные инвестиции в строительство. Утверждение проекта, являясь также необязательным элементом, разрешает сертификацию стандартных проектов реакторов и предназначается для снижения общих накладных расходов компаний, строящих новые реакторы, т.к. они могут использовать уже ранее утвержденные и сертифицированные проекты. И наконец, для получения комбинированной (совмещенной) лицензии на эксплуатацию от соискателей требуется прохождение всех разрешительных процедур, касающихся строительства и эксплуатации, но проблемы, которые могли возникнуть на этапах утверждения площадки и проекта, считаются, как правило, окончательно решенными и не требуют повторного разбирательства при отсутствии особых обстоятельств.

Закон о политике в области ядерных отходов распределяет ответственность за обращение с ОЯТ и разработку постоянного места геологического захоронения между министерством энергетики США и КАЭ. Министерство энергетики США отвечает за определение характеристик объекта, строительство и эксплуатацию хранилища, КАЭ отвечает за нормативное обеспечение и лицензирование. Для оплаты этой работы производители атомной энергии должны перечислять средства в Фонд ядерных отходов.

Введенный в действие в 1982 г. этот Закон предусматривал, что министерство рассмотрит несколько потенциальных площадок для

использования в качестве хранилищ ядерных отходов, но в 1987 г. Конгресс внес в Закон поправку о том, что единственной площадкой, подлежащей разработке, может быть только площадка «Юкка Маунтин» в штате Невада. Пройдя различные технические этапы и пережив многочисленные судебные разбирательства, проект «Юкка Маунтин» приобрел черты готовности для получения лицензии на строительство. Но после вступления в должность Президент Обама приступил к выполнению своих предвыборных обещаний, начав процесс замораживания работ по этому проекту. В первую очередь Президент лишил проект финансирования, затем распорядился, чтобы МЭ США подало ходатайство об отзыве заявки на получение лицензии на строительство. Одновременно он созвал Независимую экспертную комиссию для оценки политики страны в области обращения с ядерными отходами.

Формирование федерального атомного законодательства США как взаимосогласованной и эффективной системы происходит в результате не только законотворческой работы нормотворческих органов власти, но и в результате систематизации - целенаправленной работы американского законодателя по упорядочению и приведению в единую систему действующих нормативно-правовых актов с целью их доступности, лучшей обзорности и эффективного применения.

В основе французской атомной отрасли – государственная собственность на ядерные материалы и объекты. Поэтому предприятия, находящиеся в государственной собственности или контролируемые государством, доминируют на всех переделах ядерного топливного цикла. Главный правительственный орган – Комиссариат по атомной энергии (Commissariat a l'Energie Atomique, CEA) – с самого дня основания в 1945 году руководит, помимо прочего, гражданской и военной атомными программами и исследованиями.

Несмотря на широкое использование атомной энергии во Франции, закон, регулирующий правоотношения в этой отрасли, - «О прозрачности (информировании населения) и обеспечении безопасности в области ядерной

энергии» № 2006-686 (далее - Атомный закон) вступил в силу только 13 июня 2006 г. Принятие этого закона окончательно сформировало условия для использования атомной энергии и контроля государства за обеспечением безопасности объектов использования атомной энергии при гарантии обеспечения защищенности населения от вредного радиационного воздействия. Атомный закон имеет следующие разделы¹:

1. общие положения, включая определения;
2. регулирование безопасности, включая порядок образования, состав и полномочия регулирующего органа по ядерной и радиационной безопасности;
3. информирование общественности о состоянии безопасности, включая порядок образования, состав и полномочия Верховного комитета по информации населения по вопросам безопасности, а также местных комитетов;
4. основные (базовые) ядерные установки (Basic Nuclear Installation, далее - BNI) и транспортирование радиоактивных веществ, включая понятие BNI, необходимость получения лицензии и правовые отношения, возникающие при лицензировании, надзор за обеспечением безопасности этих установок и за осуществляемой на них деятельностью, регистрацию нарушений, штрафные санкции.

В настоящее время в Германии к электрической системе подключены 17 атомных электростанций. Выработка мощности данных электростанций составляет около 20 000 МВт². В показателе производства электроэнергии Германии доля атомных электростанций в производстве электроэнергии составляет около 27 %. Таким образом, данный вид энергии, как и прежде, занимает первое место.

¹ Слущер В.П., Шарафутдинов Р.Б. Некоторые аспекты регулирования ядерной и радиационной безопасности во Франции // http://www.secncs.ru/_files/magazine/2009/51/51_04.pdf

² Шмидт-Пройс М. Правовое регулирование атомных электростанций в Германии // Энергетика и право . Выпуск 2. - Под ред.И.Г. Лахно. - М.: Новая Правовая культура, 2009. - С.261-272.

Немецкий бундестаг 27 апреля 2002 года принял Закон об упорядоченном завершении использования атомной энергии для производства электричества, как дополнение к Закону об отказе от использования атомной энергии. Если прежде одной из целей Закона об атомной энергии было стимулирование использования атомной энергии в мирных целях, теперь на это место вступила четко определенная цель по завершению (использования атомной энергии для производства электроэнергии). По условиям постановки данной цели был преобразован инструментарий Закона об атомной энергии.

Законодательная компетенция в атомном праве относится в Германии к так называемому исключительному законодательству. Однако при этом законодательную деятельность в данной области может осуществлять только федеральное правительство; федеральные земли из этого процесса исключены. Что касается административной компетенции, в Конституционном законе действует общее правило, согласно которому федеральные земли выполняют федеральные законы как собственное дело. В данном правиле существует исключение — так называемое Федеральное управление по поручению. Оно действует в области атомного права. Таким образом, федеральные земли применяют Закон об атомной энергии в отношении эксплуатирующих предприятий и третьих лиц (так называемая компетенция выполнения), при этом сначала они также обладают так называемой предметной компетенцией. Однако федеральное правительство может давать федеральным землям предписания и таким образом реализовывать свои предметно-содержательные представления. Следовательно, федеральное правительство обладает так называемой предметной компетенцией «в последней инстанции»¹.

¹ Шмидт-Пройс М. Указ.соч.

1.5. Международно-правовое регулирование использования атомной энергии

На международном уровне сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности ведется в рамках созданного в 1957 г. Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), которое является общемировым форумом сотрудничества государств в области использования ядерной энергии в мирных целях¹. В рамках этой международной межправительственной организации, в частности, принимаются стандарты безопасного использования ядерной энергии (так называемые Стандарты безопасности МАГАТЭ по защите населения и окружающей среды). Подробнее стоит остановиться на двух Конвенциях МАГАТЭ, прежде всего Конвенции о ядерной безопасности 1994 г.² Данная Конвенция, исходя из прямого предписания ст. 3, применяется «к безопасности ядерных установок».

Стоит напомнить о содержании Международной конвенции о ядерной безопасности, так как ее положения применяются и в отношении России и, как следствие, имплементируются в российском 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.

¹ Международное экологическое право: Учебник / Под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2012.

² Конвенция о ядерной безопасности (Заключена в г. Вене 17.06.1994) // Бюллетень международных договоров. 2007. № 9. С. 3 - 14.

Данная Конвенция, являясь инструментом универсального международного права, не содержит подробных обязательств, а лишь общие императивы безопасности, но в то же 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 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 атомной промышленности, независимость которых по отношению к этим предприятиям должна быть гарантирована.

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.

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.

Другой важной Конвенцией МАГАТЭ, непосредственно затрагивающей уранодобывающую отрасль, является Конвенция о

физической защите ядерного материала 1979 г. (для СССР вступила в силу с февраля 1987 г.)¹, применяющаяся к ядерному материалу, используемому в мирных целях при использовании, хранении и перевозке внутри государства, а также находящемуся в процессе международной перевозки. Во исполнение данной Конвенции в 2007 г. Правительством России были приняты Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов².

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, 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

¹ ВВС СССР. 1987. № 18. Ст. 239; Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIII. М., 1989. С. 105 - 115.

² Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2007 г. N 456.

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-участников, 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.

Европейское энергетическое право в сфере атомной энергетики

является наиболее объемным по своему правовому регулированию¹ 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 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.

Основным актом европейского права в отношении самого важного вопроса атомной энергетики - вопроса обеспечения безопасности является Директива 2009/71/Euratom от 25 июня 2009 г.² 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, так и населения. Таким образом, посредством данной Директивы Европейский союз установил общие рамки и принципы безопасности в сфере атомной

¹ 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.

² Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 etablissant un cadre communautaire pour la surete nucleaire des installations nucleaires. Official Journal of the European Union, L 172 du 02.07.2009. P. 18 - 22.

энергетики и обязал государства-члены гарантировать высокий уровень безопасности в данной сфере.

В соответствии с этим актом государства-члены обязуются создать в рамках своего правопорядка 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 совершенствовать 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.

Интересным в отношении вопросов безопасности в сфере атомной энергетики является Сообщение Еврокомиссии от 26 марта 2009 г., касающееся ядерного нераспространения¹. 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

¹ Курбанов Р.А., Бабурин С.Н. Правовое регулирование атомной энергетики в ЕС // Международное право и международные организации. 2012. N 3. С. 98 - 115.

государствам - членам ЕС ужесточить существующее законодательство по данным вопросам.

В качестве констатации Сообщение обращает внимание на тот факт, что необходимость борьбы с глобальным потеплением привела к структурным изменениям энергетического права и политики практически любого государства. 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 целей являются основной проблемой этой сферы энергетике на сегодняшний день.

Иными средствами европейского права, способствующими борьбе Европейского союза с распространением ядерных материалов и технологий, являются: «Инструмент стабильности»¹, 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»² и «Инструмент по

¹ Reglement (CE) N 1717/2006 du Parlement et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilite [Journal officiel L 327 du 24.11.2006].

² Reglement (CE) N 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 etablissant un instrument d'aide de preadhesion (IAP). См. данный акт с внесенными в него изменениями: Reglement (UE) N 540/2010 du Parlement europeen et du Conseil du 16 juin 2010 modifiant le reglement (CE) N 1085/2006 du Conseil etablissant un instrument d'aide de preadhesion (IAP). Official Journal of the European Union, L 158 du 24.06.2010. P. 7 - 8; Reglement (UE) N 80/2010 de la Commission du 28 janvier 2010 modifiant le reglement (CE) N 718/2007 portant application du reglement (CE) N 1085/2006 du Conseil etablissant un instrument d'aide de preadhesion Official Journal of the European Union, L 25 du 29.01.2010. P. 1 - 9. См. также: Communication de la Commission au Parlement europeen et au Conseil du 12 octobre 2011 intitulee "Instrument d'aide de preadhesion (IAP). Cadre financier indicatif pluriannuel revise pour 2012 - 2013" [COM(2011) 641 final - Non publie au Journal officiel].

сотрудничеству в сфере ядерной безопасности»¹, в рамках которого Европейский союз предоставляет помощь третьим странам для обеспечения их ядерной безопасности.

Стоит напомнить, что Договор об учреждении ЕСАЭ² 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 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.

В упомянутом выше 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

¹ Reglement (Euratom) N 300/2007 du 19 fevrier 2007 instituant un instrument relatif a la cooperation en matiere de surete nucleaire. Official Journal of the European Union, L 81 du 22.3.2007. P. 1 - 10.

² Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Подписан в г. Риме 25.03.1957) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

топлива.

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.¹

Директива 2003/122/Euratom от 22 декабря 2003 г., касающаяся контроля закрытых радиоактивных источников высокой активности и бесхозных радиоактивных источников², так же как и рассмотренные 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 индустриальных, медицинских и исследовательских целях атомные установки небольшой эксплуатационной мощности.

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

¹ Directive 96/29/Euratom du Conseil, du 13 mai 1996, fixant les normes de base relatives a la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers resultant des rayonnements ionisants. Official Journal of the European Union, L 314 du 4.12.1996. P. 20 - 20.

² Directive 2003/122/Euratom du Conseil du 22 decembre 2003 relative au controle des sources radioactives scellees de haute activite et des sources orphelines. Official Journal of the European Union, L 346 du 31.12.2003. P. 57 - 64.

атомной энергетики. Так, было подготовлено Сообщение Еврокомиссии, целью которого стало ужесточение правил подготовки и повышения квалификации и компетентности кадров предприятий атомной промышленности и атомной энергетики¹.

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.

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 N 302/2005² 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 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.

Рассмотренные выше акты международного энергетического права не исчерпывают правовое регулирование безопасности атомной энергетики. Так, стоит упомянуть такие акты как:

- Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986 г.) и

¹ Communication de la Commission au Parlement europeen et Conseil du 16 septembre 2011 intitulee "Premier rapport sur la situation en matiere d'enseignement et de formation dans le domaine de l'energie nucleaire dans l'Union europeenne" [COM(2011) 563 final - Non publie au Journal officiel].

² Reglement (Euratom) N 302/2005 de la Commission, du 8 fevrier 2005, relatif a l'application du controle de securite d'Euratom. Official Journal of the European Union, L 54 du 28.02.2005. P. 1 - 71.

Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (1986 г.) (обе Конвенции ратифицированы Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14.11.1986 N 6035-XI);

- Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (1997 г., ратифицирована Федеральным законом от 04.11.2005 N 139-ФЗ);

- Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб (1963 г., ратифицирована Федеральным законом от 21.03.2005 N 23-ФЗ);

- Договор о нераспространении ядерного оружия (1968 г., ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24.11.69 N 4518-VII);

- Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (2005 г., ратифицирована Федеральным законом от 02.10.2006 N 158-ФЗ) и др.

Во вторую группу законодательных и нормативных правовых актов входят неядерные международные соглашения, затрагивающие и сферу использования атомной энергии. К ним относятся международные соглашения, направленные на охрану окружающей среды, в том числе и от возможного негативного воздействия деятельности, связанной с использованием атомной энергии: Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря с судов 1973 г. в редакции Протоколов 1978 г. и 1997 г. (МАРПОЛ 73/78/97), Лондонская конвенция о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., ратифицированные Российской Федерацией.

Не меньшее значение для атомного права имеют: Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 г.) и Протокол к ней по стратегической экологической оценке (Киев, 2003 г.); в настоящее время законопроекты о ратификации Конвенции и присоединении к Протоколу одобрены Правительством Российской Федерации для внесения в Государственную Думу Российской Федерации.

Отдельно следует выделить документы по вопросам, связанным с использованием атомной энергии и обеспечением ядерной и радиационной безопасности таких международных организаций, как ВТО, МОТ, ВОЗ, ОЭСР, АЯЭ и др., а также международные договоры, регламентирующие вопросы регионального сотрудничества в рассматриваемой сфере. Речь идет о нормативных правовых актах Единого экономического пространства, Таможенного союза, ЕврАзЭС и других межгосударственных союзов. Их интенсивное развитие делает актуальными задачи мониторинга, выработки общих надгосударственных норм и гармонизации требований национальных законодательств в области использования атомной энергии. Такая задача поставлена в том числе Основами государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденными Президентом Российской Федерации в 2012 году.

Таким образом, как в российском, так и в международном законодательстве в сфере обеспечения экологической безопасности при обращении с ядерными материалами основными методами государственного регулирования являются лицензирование, учет (декларирование) и контроль.

2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АЭС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Правовые аспекты/механизмы взаимодействия АЭС с другими хозяйствующими субъектами

Атомные электростанции, как было установлено в главе 1 настоящего исследования, являются самостоятельными хозяйствующими субъектами – юридическими лицами, что определяет свои особенности их правового статуса. Как и любой хозяйствующий субъект, в своей экономической деятельности атомные электростанции взаимодействуют и с другими хозяйствующими субъектами. В основном эти отношения регулируются нормами гражданского законодательства о сделках и обязательствах, поскольку эти отношения имеют гражданско-правовой характер, а также нормами энергетического законодательства, поскольку, как было установлено ранее, атомные электростанции являются и специализированными энергетическими субъектами, производителями электрической и тепловой энергии. В связи с этим деятельность атомных электростанций как хозяйствующих субъектов в определенной степени регулируется и нормами законов об энергоснабжении и теплоснабжении.

Договор энергоснабжения, помимо положений Гражданского кодекса (ст.539), регулируется целым рядом законодательных актов, таких как Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ¹, Федеральный закон «О теплоснабжении» от 27.07.2010 № 190-ФЗ², Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.11.2009 № 261-ФЗ³.

¹ Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // "Собрание законодательства Российской Федерации", 31.03.2003, N 13, ст. 1177.

² Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // "Собрание законодательства Российской Федерации", 02.08.2010, N 31, ст. 4159.

³ Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // "Собрание законодательства Российской Федерации", -30.11.2009, -N 48, -ст. 5711.

Помимо термина «договор энергоснабжения» к деятельности энергогенерирующих организаций, к числу которых относятся и атомные электростанции, также зачастую используется и термин «договор снабжения через присоединенную сеть», при этом, какой либо дифференциации между двумя терминами не наблюдается¹. Связано это с положением ст.539 ГК, согласно которой договор энергоснабжения обусловлен именно наличием присоединенной сети, посредством которой и осуществляется передача энергии от энергоснабжающей организации потребителю, и распространением этого понятия на отношения по передаче воды, газа, нефти, нефтепродуктов и иных товаров (ст.548 Гражданский Кодекс Российской Федерации), то есть перечень подобных договоров носит открытый характер.

Правовая природа договора снабжения ресурсами через присоединенную сеть, с момента первого обращения ученых-цивилистов к данной договорной конструкции по настоящее время вызывает довольно оживленную дискуссию в научных кругах².

Стоит отметить, что содержание особенностей договорных отношений снабжения через присоединенные сети позволяет выделить два аспекта правовой природы этих отношений. Во-первых, отдельного рассмотрения заслуживает правовая природа передаваемого ресурса, энергии. Возможно ли его понимание в качестве индивидуально-определенной вещи, или вещи определенной исключительно родовыми признаками, его дискретность или непрерывность в процессе передачи. В этом аспекте необходимо рассмотреть правовую природу договора энергоснабжения. Вторым аспектом является особенность способа передачи энергии или другого ресурса посредством присоединенных сетей. Как справедливо отмечает Б.М. Сейнаров, термин «присоединенная сеть» применительно к договору энергоснабжения был

¹ Шилохвост О.Ю. Спорные вопросы судебной практики по договорам энергоснабжения: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С.5; Гражданское право России. Часть вторая: Обязательственное право: Курс лекций / Отв. ред. О.Н. Садилов. М., 1997. С. 128..

² Белов В.А. Что такое передача через присоединенную сеть и является ли она передачей в юридическом смысле этого слова (traditio)? // Законодательство. 2011. № 8. С. 30 - 38.

заимствован из электроэнергетики, где под ним понимается система электропередающих объектов (ЛЭП, трансформаторные подстанции и пр.)¹.

В первую очередь дискуссия возникает в определении правовой природы передаваемого ресурса, вещи его характера.

Если провести ретроспективное исследование научных воззрений на правовую природу договорных отношений снабжения через присоединенные сети, то изначально позиция некоторых исследователей склонялась к тому, что содержанием снабжения через присоединенную сеть являются подрядные отношения, поскольку сущностью этих отношений является выполнение работ по доставке определенного ресурса от источника или производителя к потребителю. Основоположником этой точки зрения является известный советский цивилист М.М. Агарков, который применительно к договору электроснабжения полагал, что, в частности, электрическая энергия не является имуществом - ни правом, ни вещью, а потому «традиционные» (от лат. - *traditio*- передача индивидуально-определенной вещи²) отношения договора купли-продажи к снабжению, в частности электрической энергией, посредством присоединенной сети, не относятся. Так, М.М. Агарков утверждал, что договор на снабжение энергией надлежит считать договором подряда, поскольку «электрическая станция обязуется совершить работу, необходимую для доставления потребителю энергии, а не передать последнему какое-либо имущество»³. Таковая позиция обосновывалась на постулатах частного римского права. В то же время, Агарков усматривал в договоре снабжения электрической энергией «некоторые особенности, которые сближают его с договором, последовательной поставки»⁴, который, надо отметить, в действовавшем в то

¹ Сейнаров Б.М. Договор энергоснабжения // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2000. N 6. С. 34.

² Белов В.А. Гражданско-правовые формы отношений снабжения через присоединенную сеть Проблемы современной цивилистики: Сборник статей, посвященных памяти профессора С.М. Корнеева / Отв. ред. Е.А. Суханов, М.В. Телюкина. М.: Статут, 2013. 348 с.

³ Агарков М.М. Подряд. Текст и комментарий к ст. ст. 220 - 235 Гражданского кодекса. М., 1924. С. 13 - 14.

⁴ Агарков М.М. Указ. соч. С.13-14.

время советском гражданском законодательстве, относился к разновидности договора купли-продажи.

Представляется, что данный подход не является верным по следующим обстоятельствам:

- Договор подряда подразумевает выполнение работ. Разумеется, передача какого либо ресурса от источника снабжения к потребителю подразумевает выполнение определенной работы, которая заключается прежде всего в транспортировке ресурса, но в результате работы какого либо изменения самого ресурса не происходит. То есть, результат работы - поставляемый ресурс, не является объектом переработки или изготовления, характерной для подряда, что особенно наглядно в случае многоступенчатой передачи ресурса, от производителя к передающей организации, владеющей магистральной транспортной сетью, от передающей организации к управляющей организации, в обязанности которой входит обеспечение передачи коммунального ресурса по коммунальной инженерной инфраструктуре непосредственно к потребителю или к группе потребителей.

Несколько позже, советская цивилистика стала воспринимать энергию, передаваемую через присоединенные сети, если и не вещью, то уже в качестве самостоятельной имущественной ценности, а потому относящейся к категории товара, к которому применимы положения договора поставки. В связи с этим стоит упомянуть работы известного советского ученого-цивилиста С.М. Корнеева, посвященные правовой природе договора энергоснабжения. Именно в трудах Корнеева была сформулирована точка зрения на электрическую энергию как имущественную ценность, экономическое благо¹. В этом плане Корнеев коррелирует с германским ученым Эннекцерусом, который утверждал, что с правовой точки зрения

¹ Корнеев С.М. Договор о снабжении электроэнергией между социалистическими организациями. М., 1956. С. 29.

«является ли предмет телесным, то есть вещью, решается по воззрениям оборота, но не по учению физики»¹.

В диссертационной работе Корнеева был впервые проведен правовой анализ договоров о снабжении через присоединенную сеть тепловой и электрической энергией, газом, водой, нефтью и нефтепродуктами, и другими энергоресурсами. В результате проведенного исследования С.М. Корнеев объединил все эти договора в одну самостоятельную группу договоров о снабжении продукцией через присоединенную сеть².

На следующем этапе развития воззрений на правовую природу договора снабжения через присоединенную сеть как договора энергоснабжения происходит его отождествление с договором поставки³. Например, Б.М. Сейнаров утверждал, что «договор на снабжение электроэнергией по характеру опосредуемых им отношений, по основным правам и обязанностям сторон не имеет принципиальных отличий от договора поставки»⁴. Такой исследователь как О.С. Иоффе был более осторожен и менее категоричен. В частности, он указывал, что «договоры на снабжение энергией и газом нельзя ни отрывать от поставки, ни отождествлять с ней. Их следует рассматривать как самостоятельные, но, в то же время такие договоры, которые... непосредственно примыкают к договору поставки»⁵. Признавая за поставляемым по присоединенным сетям ресурсом свойство товара, в качестве препятствия для отнесения договора снабжения коммунальными ресурсами через присоединенные сети к договору поставки является цель поставки товара, вернее, ее ограничение исключительно в целях не связанных личным, семейным, домашним и иным подобным использованием (ст.506 Гражданский Кодекс Российской Федерации). Поэтому, отношения договора поставки неприменимы к рассматриваемой в

¹ Эннекцерус Л. Курс германского права. Т. 1. М., 1950. С. 26.

² Корнеев С.М. Договор о снабжении электроэнергией между социалистическими организациями. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1953. С. 14.

³ Калмыков Ю.Х. Правовое регулирование хозяйственных отношений (вопросы гражданского законодательства). Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. С. 169 - 172.

⁴ Сейнаров Б.М. Договор энергоснабжения // Хозяйство и право. 2000. N 5

⁵ Иоффе О.С. Избранные труды. Т. 3: Обязательственное право. С. 298.

данной работе группе договоров снабжения коммунальными ресурсами через присоединенные сети.

Надо отметить, что в то время в большинстве европейских стран договорные отношения энергоснабжения рассматривались как разновидность договора купли - продажи¹. В связи с этим необходимо упомянуть Р. Саватье, который выразил свое понимание правовой природы договора энергоснабжения следующим образом: «Юридически энергия может быть выражена только в форме обязательства. Это вещь, определенная всегда родовыми признаками, которые выражаются только в результатах ее использования, и продается в соответствии с единицей измерения. Представляя собой важный объект обязательства, она никогда не может быть объектом права собственности»². Аналогичной позиции придерживался и ряд отечественных исследователей, по мнению которых снабжение энергоресурсами по своей юридической природе примыкает к договорам купли-продажи³. Позиция отождествления снабжения энергоресурсами через присоединенную сеть и договора поставки была признана ошибочной и Сейнароевым, который стал рассматривать договор энергоснабжения как подвид договора купли-продажи⁴.

Различие в договоре поставки и договоре снабжения через присоединенную сеть отмечал и М.И. Брагинский, по мнению которого «отличаясь от поставки ограниченной сферой применения, а также особым материальным объектом, эти правоотношения не полностью совпадают и по содержанию»⁵. Ранее упоминавшийся С.М. Корнеев также указывал на то, что «эти договоры... стоят близко друг к другу. Но договор о снабжении

¹Витрянский В.В. Вторая часть Гражданского кодекса о договорных обязательствах // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1996. N 6. С. 122 - 123.

² Саватье Р. Теория обязательств. М.: Прогресс, 1972. С. 86.

³ Брауде И.Л. Договор подряда // Отдельные виды обязательств. М., 1954. С. 222.

⁴ Сейнароев Б. Договор энергоснабжения // Хозяйство и право. 2000. N 5

⁵ Брагинский М.И. Общее учение о хозяйственных договорах. С. 33.

электроэнергией... отличается... существенными особенностями, которые делают его качественно отличным от договора поставки»¹.

Отдельно стоит рассмотреть подход, в соответствии с которым договор энергоснабжения рассматривается в качестве подвида договора оказания услуг, которая имеет под собой определенные основания². Так, например, М.И. Брагинский изначально предлагал расценивать данные договоры как услугу³ (однако в более поздних работах стал относить их к купле-продаже⁴). Этому мнению придерживается и Р.О. Халфина при рассмотрении договорного права зарубежных стран, указывая, что электроснабжение, газоснабжение и коммунальное обслуживание относится к услугам производственного и бытового характера⁵.

В современных источниках также ставится вопрос о подобной квалификации договора энергоснабжения. Так, В.Г. Нестолий указывает, что «договор энергоснабжения никогда не был договором купли-продажи, а то, что сегодня именуется договором купли-продажи электроэнергии, есть договор об оказании услуг»⁶. Этот взгляд на природу данных отношений разделяет Л.А. Куликова⁷.

Действующая на сегодняшнем этапе развития отношений снабжения через присоединенную сеть, позиция законодателя заключается в приравнивании данного типа отношений к отношениям купли-продажи без выделения всех видов договоров энерго- и ресурсоснабжения в отдельную видовую группу. Надо отметить, что С.М. Корнеев через некоторое время признал необоснованным свой предыдущий тезис о правовой обособленности данной группы договоров энергоснабжения и указал, что

¹ Корнеев С.М. Договор о снабжении электроэнергией между социалистическими организациями: Дис. ... канд. юрид. наук. С. 222.

² Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1996 г. N 1435/96 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1997. № 2.

³ Брагинский М.И. Общее учение о хозяйственных договорах. С. 34 - 36.

⁴ Брагинский М.И. Хозяйственный договор: каким ему быть? М.: Экономика, 1990. С. 41.

⁵ Гражданское и торговое право капиталистических стран: Учеб. пособие для юрид. вузов / Под ред. В.П. Мозолина и М.И. Кулагина. М.: Высш. шк., 1980. С. 165.

⁶ Нестолий В.Г. Гражданско-правовые формы снабжения электроэнергией по российскому законодательству: Дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2011.

⁷ Куликова Л. О договоре энергоснабжения // Хозяйство и право. 1996. N 6. С. 80.

«данный договор представляет собой вид купли-продажи»¹. Тем не менее, предложенное этим автором обозначение исследуемой группы договоров как «договоров снабжения через присоединенную сеть» осталась воспринятым как научным сообществом², так и законодателем, например, в ст.539 и 548 Гражданского Кодекса Российской Федерации, где к данной группе отнесены все договора, опосредующие передачи все виды энергии, а также газа, воды, нефти и нефтепродуктов и т.п..

Оптовый рынок электрической энергии (мощности) (ОРЭМ) - сфера обращения особого товара - электрической энергии (мощности) в рамках ЕЭС в границах единого экономического пространства Российской Федерации с участием крупных производителей и крупных покупателей электрической энергии, получивших статус субъекта оптового рынка и действующих на основе правил оптового рынка³. Наиболее крупные субъекты оптовой электроэнергетики - атомные электростанции: Балаковская АЭС; Белоярская АЭС; Билибинская АЭС; Калининская АЭС; Кольская АЭС; Курская АЭС; Нововоронежская АЭС; Смоленская АЭС; Сибирский химический комбинат. Иными словами, в силу особенностей электроэнергии как специфического товара атомные электростанции поставляют ее не конкретному конечному покупателю, а в сеть ЕЭС России. Покупатели получают указанную электроэнергию не от определенного поставщика, а непосредственно из сетей ЕЭС России.

Регулирование взаимоотношений этих субъектов оптового рынка электроэнергии регулируется нормами Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», а также правилами оптового рынка,

¹ Корнеев С.М. Юридическая природа договора энергоснабжения // Закон. 1995. N 7. С. 119

² Блинкова Е.В. Гражданско-правовое регулирование снабжения товарами через присоединенную сеть: теоретико-методологические и практические проблемы единства и дифференциации: Монография. М.: Юрист, 2005. 322 с.

³ Леонтьев И.А. Комментарий к Федеральному закону от 14 апреля 1995 года N 41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2007.

установленными Правительством Российской Федерации¹, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, предусмотренных правилами оптового рынка.

В соответствии с Законом № 35-ФЗ Правительством Российской Федерации принято Постановление от 4 мая 2012 г. № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии»², которым утверждены:

- Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии (далее - Положения № 442);
- Правила полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии (далее - Правила № 442).

Данные Правила также в определенной степени регулируют особенности договорных отношений по электроснабжению.

Несмотря на то, что различные аспекты правового регулирования в сфере электроэнергетики были предметом многих правовых исследований³, правовое регулирование отношений по поставке мощности на оптовом рынке электрической энергии и мощности не было предметом отдельного комплексного исследования, при том, что многие вопросы в данной области заслуживают тщательного изучения и анализа.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 14. Ст. 1916.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» (вместе с «Основными положениями функционирования розничных рынков электрической энергии», «Правилами полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 23. Ст. 3008.

³ Андреева Л.В. Энергоснабжению - четкое правовое регулирование // Российская юстиция. 2001. N 8; Городов О.А. Договоры в сфере электроэнергетики: Научно-практическое пособие. М.: Волтерс Клувер, 2007; Он же. Введение в энергетическое право: Учеб. пособие. М.: Проспект, 2012; Зеккер Ф.Ю. Развитие электрических и газовых сетей. Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / Под ред. П.Г. Лахно: русск. изд. М.: Издательская группа "Юрист", 2011. Ф.Ю. Зеккера - немецк. изд. Verlag C.H. Beck. Munchen, 2010; Свирков С.А. Договорные обязательства в электроэнергетике. М.: Статут, 2006 и др.

В соответствии с Законом «Об электроэнергетике» мощность является особым видом товара. Более детализированное определение мощности как особого товара содержится в Постановлении Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1172. Следует при этом отметить, что законодатель, определив в Федеральном законе «Об электроэнергетике» мощность как особый товар, ввел еще три определения, правовой анализ которых показывает, что по своему содержанию они раскрывают определенные технические характеристики объектов по производству электрической энергии.

Данные отношения являются по своей сути частноправовыми отношениями, поскольку опосредуют передачу определенного вида товара на возмездной основе. При этом следует отметить, что круг участников отношений по поставке мощности вышеуказанными субъектами не ограничивается.

Отношения по предоставлению мощности складываются также между субъектами частноправовых отношений и уполномоченными государственными органами, определенными организациями, наделенными законодателем определенными публичными полномочиями, и саморегулируемой организацией - Советом рынка. Данные отношения являются публично-правовыми отношениями.

Необходимо учитывать, что деятельность субъектов электроэнергетики по поставке мощности подвергается существенному государственному регулированию. Значительные полномочия закреплены за Правительством Российской Федерации. Так, в соответствии с п. 1 ст. 21 Федерального закона «Об электроэнергетике» Правительство Российской Федерации осуществляет в том числе следующие функции: утверждает правила оптового рынка, утверждает существенные условия договора о присоединении к торговой системе оптового рынка электрической энергии и мощности и т.д.

Таким образом, отношения атомных электростанций как специальных энергетических субъектов с другими хозяйствующими субъектами строятся на нормах общего гражданского законодательства, регулирующего обязательственные правоотношения, нормах энергетического законодательства, в первую очередь, Федерального Закона «Об электроэнергетике», что обусловлено «энергетической спецификой» атомных электростанций, а также положениями об оптовом рынке электроэнергии, поскольку атомные электростанции являются крупными производителями электроэнергии, а потому они поставляют производимую ими электроэнергию не непосредственно потребителям, а Единую энергетическую Систему России.

2.2. Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности при эксплуатации АЭС

В результате проведения в предыдущей главе исследования анализа действующего законодательства в сфере ядерной энергетики, было установлено, что атомные электростанции являются радиационно опасными объектами, так как на них осуществляется деятельность по использованию источников ионизирующего излучения, радиационно и ядерно опасных материалов и изделий. Данное обстоятельство обуславливает внимание к вопросам экологической безопасности в деятельности атомных электростанций.

Экологическая безопасность как правовая категория не является понятием отечественного происхождения. Впервые этот термин появился в международных отношениях, где экологическая безопасность рассматривалась как фактор обеспечения мира и глобальной безопасности. В 1984 г. на 12-й сессии Совета управляющих ЮНЕП исполнительный директор этой организации в своем заключительном выступлении указал на связь между экологическими проблемами, с одной стороны, и национальной и международной безопасностью - с другой. Он отметил, что глобальной

безопасности угрожает не только сокращение производства продуктов питания, трансграничное загрязнение и даже вооруженные конфликты, но и современная деятельность по социально-экономическому развитию, которая может привести к нехватке и загрязнению важнейших природных ресурсов, что, в свою очередь, может стать причиной международных трений.

7 декабря 1987 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 42/93 «Всеобъемлющая система международного мира и безопасности»¹, в которой подчеркнута, что всеобщая и всеобъемлющая безопасность, которая требует совместных усилий всех без исключения участников международных отношений в имеющих критически важное значение и существенных для международной безопасности и взаимосвязанных областях, включая сохранение окружающей среды. В пункте 10 признано, что «сотрудничество в экологической сфере должно стать неотъемлемой составной частью всеобъемлющей международной безопасности»².

Такой же подход к экологической безопасности как возможной причине политической напряженности и военных конфликтов выражен и в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее»³. В главе 11 «Мир, безопасность, развитие и окружающая среда» факторами, создающими состояние экологической опасности, названы такие экологические проблемы, как экологическая деградация, истощение ресурсов, необходимых для развития, глобальное потепление. Соответственно, устранение этих источников опасности требует от каждого государства мер по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Одновременно средством достижения безопасности в мире является укрепление международного сотрудничества. В Докладе отмечается, что «глобальными общими достояниями человечества невозможно управлять из какого-либо одного национального центра: любое

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 7 декабря 1987 г. № 42/93 «Всеобъемлющая система международного мира и безопасности» // Сборник документов «Международное право» - М.: Юрид. лит., 2000. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/2561235/#ixzz3XB0yMoth>

² Там же.

³ Наше общее будущее. М.: Прогресс, 1989.

суверенное государство не имеет достаточных возможностей, чтобы эффективно предотвращать угрозу разделяемым границами экосистемам. С угрозами экологической безопасности можно бороться только через совместное управление и многосторонние процедуры и организационные механизмы»¹. Таким образом, экологическая безопасность в международном контексте, по сути, совпадала с современным пониманием охраны окружающей среды в России, но обоснованием ее выделения из общего контекста было все же признание экологических проблем как угрозы миру на планете.

Важен и контекст, в котором происходило формирование категории экологической безопасности в международных отношениях и международном экологическом праве. В 80-е гг. на фоне нарастающих проблем загрязнения окружающей среды, истощения природных ресурсов усиливалось ощущение наступления глобального экологического кризиса, катастрофы, способной привести к резкому падению экономики, гибели людей и дестабилизации в мире. Это способствовало тому, что охране окружающей среды в мире стало уделяться особое внимание как средству устранения угрозы экологического кризиса.

В 1986 г. уже в СССР, на территории современной Украины, произошла крупнейшая радиационная авария - взрыв энергоблока на Чернобыльской АЭС. В результате погибли и лишились жилища люди, оказались зараженными радионуклидами значительные территории. Данное обстоятельство заставило государство обратиться к законодательному регулированию экологической безопасности.

Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., провозглашают укрепление правопорядка в области экологической безопасности и охраны окружающей

¹ Наше общее будущее. М.: Прогресс, 1989. С.269.

среды одной из стратегических целей развития России. В контексте энергетической безопасности в соответствии с Энергетической стратегией России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации 13.11.2009¹, экологическая безопасность функционирования энергетического комплекса рассматривается в качестве одного из главных стратегических ориентиров. Экологическая безопасность здесь включает минимизацию негативного влияния добычи, производства, транспортировки и потребления энергоресурсов на окружающую среду и климат.

Анализ законодательства, регулирующего деятельность атомных электростанций как экологически особо опасных объектов, так как в настоящее время действует на различных уровнях достаточно большое количество нормативно-правовых актов, касающихся рассматриваемого вопроса².

По предмету регулирования акты нормативно-правового регулирования деятельности атомных электростанций как экологически опасных объектов можно разделить на общие и специальные:

а) к общим актам стоит отнести Конституцию Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, а также Федеральный закон «Об охране окружающей среды»³, поскольку предмет правового регулирования указанных актов достаточно объемён и охватывает множество аспектов общественных отношений, и не только в сфере экологической безопасности. В числе наиболее важных специальных актов стоит отметить Федеральный закон «О радиационной безопасности населения»⁴ (далее - Закон о радиационной безопасности). Этим Федеральным законом были определены

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. -15.12.2009. -№ 48. -Ст. 5836.

² Кодолова А.В. Особенности гражданско-правового статуса юридических лиц, эксплуатирующих экологически особо опасные объекты // СПС КонсультантПлюс. 2009.

³ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. -15.02.2002. -№ 2. -Ст. 133.

⁴ Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // Собрание законодательства Российской Федерации. -08.02.1996. -№ 3. -Ст. 141.

правовые основы обеспечения радиационной безопасности населения на всей территории Российской Федерации. Кроме этого, установлены права, обязанности и ответственность государственных органов, юридических и физических лиц. Закон о радиационной безопасности (ст. 1) содержит достаточно подробный понятийный аппарат, который затем широко используется в нормативных правовых актах подзаконного уровня¹. Законом о радиационной безопасности сформулирован ряд специальных принципов, на основе которых необходимо осуществлять правовое регулирование в области обеспечения радиационной безопасности. Их условно можно поделить на две группы, если первая касается общих проблем этой деятельности, то вторая - это поведение в случае возникновения радиационной аварии. Важно отметить следующее: что, в отличие от использования атомной энергии, которая находится в исключительном ведении Федерации, в обеспечении радиационной безопасности участвуют как государство, так и субъекты федерации, муниципальные власти и граждане. К таким общим актам необходимо отнести также Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»², который категоризирует промышленные объекты по степени их опасности.

б) специальные акты, как следует из их названия, посвящены именно вопросам функционирования экологически особо опасных объектов, в нашем случае это касается атомных электростанций. В первую очередь здесь необходимо отметить Федеральный закон «Об использовании атомной энергии», который является основополагающим в атомном законодательстве России³.

¹ Белокрылова Е.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» / Под ред. А.П. Анисимова. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009.

² Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. -24.07.1997. -№ 30. -Ст. 3588.

³ Подробнее см.: Грищенко А.И. Правовое регулирование в области использования атомной энергии // Энергетическое право. 2004. N 1. С. 12 - 17.

Закон об атомной энергии впервые закрепил приоритет безопасности человека и окружающей природной среды, права и обязанности субъектов в области использования атомной энергии, заложил основы регулирования деятельности, связанной с использованием атомной энергии и источников ионизирующих излучений, разграничил функции и ответственность органов государственной власти и регулирования в области использования атомной энергии, нормотворчества в сфере лицензирования и надзора в указанной области, радиационной защиты персонала и населения, транспортировки и обращения с ядерными материалами и радиоактивными отходами, гражданской ответственности за ядерный ущерб и некоторых других положений, определил правовые основы международных обязательств России в области использования атомной энергии.

Закон об атомной энергии состоит из 70 статей, объединенных в 16 глав, в которых определены принципы и задачи атомного законодательства, объекты его применения, сфера деятельности, права собственности на ядерные установки, радиационные источники, пункты хранения, ядерные материалы и радиоактивные вещества. В нем предусмотрено регулирование всех видов деятельности в области использования атомной энергии, включая научные исследования, проектирование, строительство, ввод в эксплуатацию, эксплуатацию, вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения радиоактивных отходов, а также обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами.

В основу Закона об атомной энергии положен принцип обеспечения приоритета ядерной, радиационной и государственной безопасности, всех форм собственности в области использования атомной энергии, а также широкой гласности и открытости при принятии решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения радиоактивных отходов.

Закон об атомной энергии обеспечивает разграничение компетенции в области использования атомной энергии между Российской Федерацией и ее

субъектами, между законодательной и исполнительной властью на всех уровнях; он также определяет основные функции различных органов федеральной исполнительной власти в области использования атомной энергии.

В целях обеспечения единого режима безопасности ядерные установки, радиационные источники, пункты хранения, ядерные материалы, радиоактивные вещества и радиоактивные отходы относятся к объектам исключительной федеральной собственности (ст. 5 Закона) и подпадают под единую государственную систему регистрации, учета и контроля. До начала реформы атомной отрасли (2007 г.) частная собственность на любые объекты использования атомной энергии запрещена (до принятия соответствующего законодательного акта). В 2007 г. была принята новая редакция ст. 5 Закона об атомной энергии¹, которая предусматривает нахождение ядерных установок, ядерных материалов и пунктов их хранения в собственности юридических лиц. При этом законодатель одновременно с разрешением права собственности юридических лиц на ядерные установки, ядерные материалы и пункты их хранения в Закон об атомной энергии ввел ограничения на осуществление такого права, которые, по нашему мнению, продиктованы прежде всего необходимостью соблюдения безопасности. Новая редакция ст. 5 Закона об атомной энергии устанавливает, что перечни российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы и ядерные установки, определяются Президентом Российской Федерации. Это означает, что сделки, которые влекут возможность передачи права собственности на ядерные материалы и ядерные установки, могут совершаться только между российскими юридическими лицами, включенными в Перечень, утверждаемый Президентом Российской Федерации. Исходя из этого, если участником подобной сделки будет иное

¹ Федеральный закон от 05.02.2007 № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. -11.03.2007. -№ 7. -Ст. 834.

российское юридическое лицо, такая сделка будет считаться ничтожной. Кроме этого, Президент Российской Федерации должен определить Перечень ядерных материалов, которые могут находиться только в федеральной собственности. Необходимо обратить внимание также на такое обстоятельство: согласно новой редакции ст. 5 Закона об атомной энергии, эксплуатацию находящихся в собственности юридических лиц ядерных установок, а также обращение с находящимися в собственности юридических лиц ядерными материалами могут осуществлять российские юридические лица, которые имеют соответствующие разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии. Данная норма означает, что российская организация, включенная в утвержденный Президентом Российской Федерации Перечень, должна будет в установленном порядке получить соответствующую лицензию в Ростехнадзоре¹, чтобы обладать правом осуществлять обращение с ядерными материалами или осуществлять эксплуатацию ядерной установки. Эта норма означает, что без получения соответствующей лицензии такая организация, даже будучи собственником, не сможет осуществлять никакие действия с ядерными материалами, в том числе их хранение, транспортировку и использование в производстве, или осуществлять эксплуатацию ядерной установки.

Указанное выше означает, что внесенными изменениями сохраняется преемственность в применении действующей системы обеспечения ядерной и радиационной безопасности к изменившимся отношениям собственности на объекты атомной отрасли.

Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» стал основой для дальнейшего развития атомного законодательства России и формирования его системы, в том числе и в вопросах экологической безопасности.

¹ Романова В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов. М.: Юрист, 2012. 426 с.

Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ имплементировал в отечественное законодательство положения международных конвенций по регулированию обращения с радиоактивными отходами, а также дан подробный понятийный аппарат. Кроме того, этим Федеральным законом произведено четкое разделение между радиоактивными отходами (РАО) и отработанным ядерным топливом (ОЯТ). Определено, какие именно отходы относятся к радиоактивным. Тем самым подчеркивается, что ОЯТ не является РАО, что по мнению А.И. Грищенко это говорит о том, что для правового регулирования обращения с ОЯТ необходимо принять другой закон².

Указанный Закон направлен на создание системы, обеспечивающей эффективное и безопасное обращение с радиоактивными отходами на всех этапах, нацеленное на их окончательную изоляцию. Это позволит не только снять многие экологические проблемы, но и создать плановую систему по работе с РАО³.

Согласно положениям вышеуказанного Закона, в частности, предусмотрено:

- создание Единой государственной системы обращения с РАО, основными субъектами которой станут орган государственного управления в области обращения с РАО (Госкорпорация «Росатом») и национальный оператор по обращению с РАО;

¹ Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. -15.08.2011. -№ 29. -Ст. 4281.

² Грищенко А.И. Атомное законодательство как составная часть энергетического законодательства // Предпринимательское право. Приложение "Бизнес и право в России и за рубежом". 2013. N 1. С. 30 - 48.

³ Подробнее: Комментарий к Федеральному закону "Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации от 11 июля 2011 г. N 190-ФЗ (постатейный) / Под общ. ред. Т.Л. Елфимовой, И.И. Линге. М.: Комтехпринт, 2011.

- обязанность производителей РАО приводить их в пригодное для безопасного захоронения состояние и передавать их для захоронения национальному оператору;
- ведение реестра РАО и кадастра пунктов захоронения РАО;
- полномочия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обращения с РАО;
- содержание федеральных норм и правил, регулирующих обращение с РАО;
- требования к организациям, в результате деятельности которых образуются РАО.

Деятельность по захоронению РАО отнесена к естественной монополии, в отношении которой осуществляется государственное регулирование и контроль уполномоченными органами. Стоимость услуг по захоронению РАО должна оплачиваться по тарифам, устанавливаемым Федеральной службой по тарифам.

Кроме Закона об атомной энергии на сегодняшний день в Российской Федерации существует огромный массив законодательных и иных нормативных правовых актов, в той или иной мере затрагивающих регулирование отношений при использовании атомной энергии. К числу этих актов относятся нормативные указы (распоряжения) Президента Российской Федерации и постановления (распоряжения) Правительства Российской Федерации, а также многочисленные нормативные акты различных федеральных органов исполнительной власти, раскрывающие и детализирующие организационно-правовой механизм реализации положений Закона об атомной энергии.

В сфере нормативного регулирования обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности атомных электростанций можно отметить такие акты как: Постановление Правительства Российской Федерации от 11.03.2004 № 147-П «Об утверждении Положения о государственном контроле за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности атомных электростанций».

Федерации от 14.03.1997 № 306 «О правилах принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения»¹; Постановление Правительства Российской Федерации от 19.07.2007 № 456 «Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов»²; Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.1997 № 1298 «Об утверждении Правил организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов»³; Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.1997 № 93 «О Порядке разработки радиационно - гигиенических паспортов организаций и территорий»⁴.

Правительство Российской Федерации Постановлением от 1 декабря 1997 г. № 1511 утвердило Положение о разработке и утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии⁵. Этим Положением утвержден Перечень федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и федеральные органы исполнительной власти, утверждающие эти документы. Перечень состоит из трех разделов: 1) Федеральные нормы и правила по ядерной и радиационной (технические аспекты) безопасности; 2) Федеральные нормы и правила по радиационной безопасности (санитарно-гигиенические аспекты); 3) Федеральные нормы и правила по пожарной безопасности.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14.03.1997 № 306 «О Правилах принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения» // Собрание законодательства Российской Федерации. -21.03.1997. -№ 12. -Ст. 1442.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 19.07.2007 № 456 «Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов» // Собрание законодательства Российской Федерации. -21.07.2007. -№ 31. -Ст. 4081.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.1997 № 1298 «Об утверждении Правил организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов» // Собрание законодательства Российской Федерации. -21.11.1997. -№ 42. -Ст. 4782.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.1997 № 93 «О Порядке разработки радиационно - гигиенических паспортов организаций и территорий» // Собрание законодательства Российской Федерации. -02.02.1997. -№ 5. -Ст. 688.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.1997 № 1511 «Об утверждении Положения о разработке и утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и Перечня федеральных норм и правил в области использования атомной энергии» // Собрание законодательства Российской Федерации. -25.12.1997. -№ 49. -Ст. 5600.

Специальные акты второго уровня - это нормативные правовые документы (нормы, правила и стандарты в области ядерной и радиационной безопасности), реализующие конкретные положения международных законов, федеральных законов и призванные обеспечить выполнение требований, которые регламентированы законодательными актами и выполняют регулирующую роль, как в основной отрасли, которая вырабатывает атомную энергию и использует источники ионизирующих излучений, так и в смежных с нею отраслях, где источники ионизирующих излучений используются для решения различных научно-исследовательских, производственных, социальных и общественных задач. Это такие акты как Нормы радиационной безопасности (НРБ-99/2009)¹, Правила безопасности при обращении с радиоактивными отходами атомных станций (НП-002-04)², Правила безопасности при хранении и транспортировке ядерного топлива на объектах использования атомной энергии (НП-061-05)³ и др.

Специальные акты третьего уровня - это регламенты, стандарты и ведомственные документы, направленные на достижение соответствия требованиям нормативных правовых документов второго уровня и призваны только конкретизировать показатели, установленные в них, а также возможные способы и пути устранения их несоответствия. Это - Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002)⁴, Санитарные правила проектирования и эксплуатации атомных станций (СП

¹ Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 07.07.2009 № 47 «Об утверждении СанПиН 2.6.1.2523-09» (вместе с «НРБ-99/2009. СанПиН 2.6.1.2523-09. Нормы радиационной безопасности. Санитарные правила и нормативы») // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² Постановление Ростехнадзора от 04.10.2004 № 1 «Об утверждении и введении в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Правила безопасности при обращении с радиоактивными отходами атомных станций» (НП-002-04)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 45.

³ Постановление Ростехнадзора от 30.12.2005 № 23 «Об утверждении и введении в действие Федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Правила безопасности при хранении и транспортировании ядерного топлива на объектах использования атомной энергии» (вместе с «Правилами... НП-061-05») // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁴ Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23.10.2002 № 33 «О введении в действие санитарных Правил СП 2.6.6.1168-02 «Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002)» (вместе с "СП 2.6.6.1168-02. 2.6.6. Радиоактивные отходы. Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002)", утв. Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 16.10.2002) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

АС-03), Общие положения обеспечения безопасности атомных станций (НП-002-97) и др.

Таким образом, экологическая безопасность при осуществлении деятельности атомных электростанций обеспечивается довольно значительным кругом нормативно-правовых актов различной степени силы. Данное обстоятельство, с одной стороны, свидетельствует о достаточной степени регламентированности указанного вопроса, а с другой – указывает на необходимость сведения всех указанных норм в единый комплекс «Атомного кодекса», о чем уже неоднократно говорили многие ведущие специалисты в области атомного законодательства.

2.3. Пути совершенствования правового режима эксплуатации АЭС

Как отмечает А.И. Грищенко, один из ведущих специалистов в области законодательство о деятельности объектов атомной индустрии, атомное законодательство России является одновременно продуктом и основной формой закрепления государственной политики в области использования атомной энергии¹.

Одним из направлений совершенствования законодательства в сфере ядерной энергетики является регламентация обращения радиоактивными отходами, которые образуются и при деятельности атомных электростанций. Надо отметить, что Закон об использовании атомной энергии регулирует только общие вопросы обращения с РАО:

- пункты хранения (хранилища, иные объекты) РАО обозначены как объекты применения закона (ст. 3);
- формирование и реализация программ по обращению с РАО возложены на органы государственного управления использованием атомной энергии (ст. 20);

¹ Грищенко А.И. Основные проблемы совершенствования атомного законодательства России на современном этапе // Юрист. 2011. N 11. С. 17 - 19.

- в ст. 48 обозначены принципиальные вопросы, связанные с хранением или захоронением радиоактивных отходов и проч.

В свое время были разработаны Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу (далее - Основы), однако этот документ был не утвержден Президентом Российской Федерации, а лишь одобрен им¹.

В упомянутых Основах среди мер по совершенствованию государственного управления, координации и контроля в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности была предусмотрена разработка проектов федеральных законов о ядерной и радиационной безопасности, о ядерных установках военного назначения, об обращении с радиоактивными отходами, о создании, эксплуатации, транспортировке, обеспечении безопасности и утилизации ядерного оружия", однако к установленному сроку ни один из вышеперечисленных законов не был принят.

Правительством Российской Федерации в декабре 2009 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами». В рамках подготовки документа было рассмотрено более 380 поправок, существенная часть которых нашла свое отражение в окончательном тексте законопроекта.

В июле 2011 года Федеральный закон № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон о РАО) был принят и вступил в силу.

Кроме вышеупомянутых Законов, правовой основой использования

¹ Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу // Российская газета. 07.04.2004. N 3448.

радиоактивных отходов в настоящее время служат: Федеральный закон «О радиационной безопасности населения», Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"» и другие законы.

Для того чтобы выполнить предписания Закона о РАО необходимо принять большое количество подзаконных нормативных правовых актов.

Правительству Российской Федерации надлежит установить (определить):

- критерии отнесения радиоактивных отходов к особым РАО и к удаляемым радиоактивным отходам (ч. 2 ст. 4);
- критерии классификации удаляемых РАО (ч. 4 ст. 4);
- критерии отнесения твердых, жидких и газообразных отходов к РАО (ч. 5 ст. 4);
- порядок государственного регулирования тарифов на захоронение РАО (ст. 5);
- порядок передачи РАО на захоронение;
- порядок и сроки создания единой государственной системы обращения с РАО (ч. 2 ст. 11);
- порядок государственного учета и контроля радиоактивных отходов, в том числе порядок регистрации РАО и пунктов хранения РАО (ч. 3 ст. 15);
- перечень должностей работников организаций, осуществляющих обращение с РАО (ст. 19);
- национального оператора по обращению с радиоактивными отходами (ч. 1 ст. 20);
- порядок отчисления средств в специальный резерв от организаций, передающих РАО национальному оператору (ч. 3 ст. 20);
- порядок и сроки проведения первичной регистрации РАО, образовавшихся до дня вступления в силу Закона о РАО, установление мест их размещения и утверждение формы для первичной регистрации таких РАО

(ч. 4 ст. 23);

- порядок возврата отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения в страну поставщика такого источника и порядок возврата в Россию отработавших закрытых ИИИ, произведенных в Российской Федерации (ч. ч. 3, 4 ст. 31).

Как верно заметил И.И. Линге, «Закон заработает в полную силу только тогда, когда будут введены в действие все подзаконные акты. На это потребуется еще 2 - 3 года»¹.

Одной из новелл законодательства об обращении с РАО является создание единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами, которая должна представлять собой совокупность субъектов, осуществляющих деятельность в области обращения с РАО, объектов инфраструктуры по обращению с РАО, а также требований к обращению с радиоактивными отходами (ст. 10). Как отмечалось выше, порядок и сроки создания единой государственной системы обращения с РАО должен быть установлен Правительством Российской Федерации.

Особое значение в области использования атомной энергии имеет четкое определение понятий в указанной сфере на законодательном уровне. Как показывает опыт, некоторые из них требуют корректирования, уточнения, а также того, чтобы они были приближены к определениям, имеющимся в международных конвенциях и рекомендациях международных организаций.

Так, Закон о РАО содержит большое количество понятий (около 30 дефиниций), однако не все термины, которые используются в тексте Закона о РАО, там пояснены. К примеру, ключевое понятие «радиоактивные отходы» не определяется, а лишь указывается, что оно используется в значении, предусмотренном Законом об использовании атомной энергии. В ч. 3 ст. 31

¹ Козодубов А. А. Научно-практический комментарий к статьям 30 и 31 Федерального закона от 11 июля 2011 года № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 4.

Закона о РАО употребляется термин «закрытый источник ионизирующего излучения», а в понятийном аппарате определяется «отработавший закрытый источник ионизирующего излучения». Важно заметить, что до внесения изменений в ст. 50 Закона «Об охране окружающей природной среды» радиоактивными отходами считалось также отработанное ядерное топливо (облученные тепловыделяющие сборки ядерных реакторов).

Оценивая нормотворческий процесс в России, отметим, что очень медленно идет разработка технических регламентов, правил и стандартов в области использования атомной энергии. Проводимая в России реформа технического регулирования, основанная на Федеральном законе «О техническом регулировании», в связи с включением в его сферу действия деятельности, связанной с использованием атомной энергии, вызывает возражения специалистов¹.

Федеральным законом «О техническом регулировании» Правительство Российской Федерации наделяется широкой компетенцией в сфере технического регулирования. Из этого можно сделать вывод, что постановления Правительства Российской Федерации будут являться основной правовой формой технических регламентов. Правительством Российской Федерации была утверждена Программа разработки технических регламентов², среди которых предусматривается разработка технических регламентов, непосредственно касающихся использования атомной энергии. Среди них можно выделить следующие:

- о ядерной и радиационной безопасности;
- о ядерной и радиационной безопасности объектов, сооружений и комплексов с ядерными реакторами;
- о требованиях к оборудованию и изделиям, предназначенным для

¹ Букринский А.М., Сидоренко В.А. Объекты атомной энергетики необходимо вывести из-под действия Закона "О техническом регулировании" // URL: <http://www.promved.ru>; Агапов А.М., Новиков Г.А., Иойрыш А.И., Супатаева О.А. О совершенствовании атомного права и разработке законопроекта "О лицензировании и техническом регулировании деятельности в области использования атомной энергии" // URL: www.proatom.ru.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.11.2004 № 1421-р «Об утверждении Программы разработки технических регламентов» // Документ утратил силу.

объектов использования атомной энергии;

- о ядерной и радиационной безопасности объектов ядерного топливного цикла;
- о безопасной эксплуатации атомных электрических станций.

Всего предполагалось разработать 34 технических регламента, непосредственно касающихся использования атомной энергии, но Программа разработки технических регламентов была свернута.

Специалистами атомной отрасли были подготовлены предложения:

- о порядке разработки и установления обязательных требований в области использования атомной энергии;
- о стандартизации в области использования атомной энергии;
- об оценке соответствия в области использования атомной энергии;
- о порядке разработки и утверждения сводов правил в области использования атомной энергии.

Кроме этого, предполагалось разработать Концепцию правового нормативного обеспечения технического регулирования в области использования атомной энергии¹.

Актуальной задачей для России является гармонизация национального законодательства в сфере использования атомной энергии с международными стандартами, рекомендациями и др. Анализ международно-правовых документов свидетельствует о том, что некоторые аспекты реализации принципов контроля в области использования атомной энергии требуют более четкого закрепления в национальных актах атомного законодательства. Так, одним из принципов международно-правового регулирования ядерной и экологической безопасности является создание надежных источников финансирования мероприятий, направленных на предотвращение отрицательного влияния опасных техногенных объектов (в том числе ядерных установок и объектов, ядерных материалов) на

¹ Агапов А.М., Новиков Г.А. О ядерной и радиационной безопасности: современные представления, состояние, задачи и методы обеспечения. М.: ИздАТ, 2008. С. 381.

окружающую среду, здоровье людей, персонал. На это, в частности, указано в ст. 9 Директивы Совета ЕС 2003/0021 (CNS), в соответствии с которой государства должны принимать соответствующие меры, частично гарантирующие поступление достаточных средств для обеспечения безопасности ядерных установок. Одной из таких гарантий должно быть создание фондов для вывода из эксплуатации ядерных установок. Отметим, что этот момент находит свое выражение в ст. 22 Объединенной конвенции, согласно которой должны быть обеспечены достаточные финансовые ресурсы для поддержания безопасности установок для обращения с отработанным топливом и радиоактивными отходами на протяжении всего срока их эксплуатации и для снятия с эксплуатации.

Таким образом, можно утверждать, что устранение недостатков, противоречий в законодательном регулировании атомных отношений существенно повысит осуществление эффективности контроля за обоснованностью и достаточностью финансирования мероприятий по обеспечению ядерной и радиационной безопасности в России.

Об основной правовой идее объединения предприятий и организаций, которые входят в атомную отрасль, в государственную корпорацию было сказано Президентом России в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 г.: «...для реализации этого проекта предлагаю создать специальную корпорацию, объединяющую предприятия атомной энергетики и промышленности. Она будет работать на внутреннем и внешнем рынке и, кроме того, решать задачи обеспечения интересов государства в сфере обороны. Для этого надо будет принять специальный закон. Я сейчас говорю об атомной энергетике, хочу подчеркнуть»¹.

Этапом реализации Послания Президента Российской Федерации явилась разработка и принятие Федерального закона от 1 декабря 2007 г. №

¹ URL: <http://kremlin.ru>.

317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»¹ (далее - Закон о ГК «Росатом»).

Создание государственных корпораций было предметом активного обсуждения в России на различных уровнях. По этому поводу проводились слушания в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания. В научной литературе проходила дискуссия по правовым вопросам, связанным с государственными корпорациями².

Обратим только внимание на следующее - что в соответствии с Законом о ГК «Росатом» указанная государственная является уполномоченным органом управления использованием атомной энергии, наделенным полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять государственное управление использованием атомной энергии в соответствии Законом об использовании атомной энергии³.

Сегодня, как совершенно справедливо отмечает А.И. Грищенко, отмечаются два основных подхода к усовершенствованию системы правового регулирования отношений в области использования атомной энергии в России.

Первый - это систематизация атомного законодательства, состоящая в

¹ Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ "О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства Российской Федерации. -25.12.2007. -N 49. -Ст. 6078.

² См., напр.: Долинская В.В. Проблемы законодательства о государственных корпорациях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. N 4; Ефимова Л.Г. О правовом положении государственных корпораций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. N 4; Митина А.Л., Юцковская И.Д. Государственная корпорация - новая форма некоммерческой организации // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2008. N 4; Курбатов А. Государственная корпорация как организационно-правовая форма юридического лица // Хозяйство и право. 2008. N 4; Богданов Е. Правовой режим имущества государственной корпорации // Хозяйство и право. 2008. N 5; Грищенко А.И., Моралес К. Корпорации в России и зарубежных правовых порядках: понятие и сущность (государственные корпорации в современной России на примере государственной корпорации "Росатом") // Энергетическое право. 2009. N 1; Талапина Э.В. Государственная корпорация как новый субъект права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. N 2; Курбатов А. О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. 2009. N 10. С. 82; Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (подпункт 7.3 пункта 7 раздела III). М.: Статут. С. 70.

³ Грищенко А.И. Тенденции развития атомного законодательства России в свете Энергетической стратегии 2030. Законодательство. 2010. С. 84 - 94; Фатьянов А.А. "Росатом": особенности административно-правового и гражданско-правового статусов // Законодательство. 2009. N 4; Андреев В.К. Правовое регулирование в области использования атомной энергии (§ 4 главы 8) // Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / Рус. изд. под ред. П.Г. Лахно. М.: Издательская группа "Юрист". С. 833 - 836.

том, чтобы сохранить существующие на сегодня основы регулирования в области использования атомной энергии и на этой базе создать различные отраслевые, комплексные, межотраслевые и другие акты атомного законодательства.

Второй - это кодификация атомного законодательства, целью которой должна стать разработка и принятие новой редакции Федерального закона «Об использовании атомной энергии», который охватывал бы регулирование всех видов предпринимательской деятельности в области использования атомной энергии и стал бы основой для дальнейшей систематизации всего атомного законодательства.

Таким образом, на ближайший период для России среди наиболее актуальных задач в этой области следует выделить:

- усовершенствование системы нормативно-правовых актов верхнего уровня в сфере использования атомной энергии;
- учет специфики предпринимательской деятельности в атомной отрасли;
- усиление институциональной и финансовой независимости органов государственного регулирования в области использования атомной энергии;
- введение в действие механизмов накопления финансовых резервов на будущее снятие с эксплуатации АЭС и других объектов атомной отрасли, захоронения радиоактивных отходов и др.;
- законодательное и финансовое обеспечение строительства новых объектов атомной отрасли и другие.

2.4. Правовые проблемы и противоречия, связанные с эксплуатацией АЭС

Одним из факторов, которые в наибольшей степени сдерживают широкое расширение атомной энергетики является несоответствие существующей системы лицензирования и надзора достигнутому уровню безопасности, обеспечиваемому, с одной стороны, социально приемлемый риск, а с другой стороны, адекватный сложившимся рыночным отношениям.

Как было отмечено в настоящем исследовании, в области регулирования ядерной и радиационной безопасности Федеральный закон «О техническом регулировании» не реализован, так как не изданы необходимые подзаконные акты и технические регламенты. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяется на деятельность, работы и услуги в области использования атомной энергии, и правовые аспекты лицензирования в этой области остались не урегулированными и не унифицированными на законодательном уровне. Положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», касающиеся надзора за ядерной и радиационной безопасностью, до сих пор не реализованы¹.

Как было отмечено в предыдущем параграфе, одной из проблем правового регулирования в деятельности АЭС является необходимость гармонизации национального законодательства в сфере использования атомной энергии с международными стандартами, рекомендациями и др. Анализ международно-правовых документов свидетельствует о том, что некоторые аспекты реализации принципов контроля в области использования атомной энергии требуют более четкого закрепления в национальных актах атомного законодательства. Таким образом, можно утверждать, что

¹ Андросов М. В. Эколого-правовые проблемы развития атомной энергетики России :автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.06; Российская академия наук. Институт государства и права. -М.,2010. -29 с.

устранение недостатков, противоречий в законодательном регулировании атомных отношений существенно повысит осуществление эффективности контроля за обоснованностью и достаточностью финансирования мероприятий по обеспечению ядерной и радиационной безопасности в России.

При анализе правового статуса атомных электростанций как особых субъектов гражданско-правового оборота нами была выделена проблемы закрепления статуса атомных электростанций как специальных производственных имущественных комплексов. С учетом проведенного в работе исследования был получен вывод, что правовое регулирование отношений собственности на атомных электростанций должно строиться с учетом того, что в имущественном обороте атомные электростанции участвуют не как самостоятельные объекты, а как составные части специализированных имущественных комплексов, реализация которого по частям отдельно от имущества, обеспечивающего безопасное использование атомной электростанции как ядерного объекта, не допускается.

В связи с этим представляется целесообразным закрепить в нормах ст. 5 Закона об использовании атомной энергии правила об участии атомных электростанций в качестве специализированного имущественного комплекса, под которым предлагается понимать совокупность недвижимого и иного движимого имущества, имеющего единое производственно-технологическое назначение и непосредственно используемое организацией атомного энергопромышленного комплекса для производства и (или) реализации продукции (работ, услуг) и обеспечивающее непрерывный производственный процесс в области использования атомной энергии. Необходимо также установить, что объектом сделок, связанных с установлением, изменением и прекращением вещных прав, могут быть только атомные энергетические производственно-имущественные комплексы в составе имущества, обеспечивающего его безопасное использование.

Не удастся пока создать эффективный правовой режим гражданской ответственности эксплуатирующих организаций и ее финансового обеспечения. В Государственной Думе много лет продолжается работа над проектом Федерального закона «О гражданской ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении», однако его правовая концепция требует дальнейшей научной разработки. Разработка и принятие Закона, регулирующего гражданскую ответственность за причинение ядерного вреда и ее финансовое обеспечение, является одной из важнейших мер по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии. Данный законопроект должен быть направлен на определение субъектов гражданской ответственности за ядерный вред, установление оснований и пределов ответственности, создание механизма обязательного финансового обеспечения гражданской ответственности за ядерный вред, одной из основных форм которого является ядерное страхование, а также закрепление дополнительных финансовых гарантий возмещения вреда со стороны государства. Решение этих задач позволит в полной мере обеспечить права лиц, подвергшихся радиационному воздействию, на возмещение причиненного им вреда.

Одной из актуальных проблем в вопросах правового регулирования деятельности атомных электростанций является вопрос деликтной ответственности за ядерный ущерб. Такая ответственность предполагает наличие вреда вследствие крупных аварий, которые именуются инцидентами на ядерных установках. В отличие от ответственности владельца источника повышенной опасности ответственность за ядерный ущерб носит абсолютный характер. Согласно ст. IV Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г. только два обстоятельства освобождают от ответственности. Российская Федерация подписала Венскую конвенцию в 1996 г., но ратифицировала ее лишь в 2005 г.¹ Выступающая

¹ Федеральный закон от 21 марта 2005 г. N 23-ФЗ

отметила, что за ядерный ущерб отвечает не причинитель вреда, а оператор ядерной установки. В российском законодательстве это эксплуатирующая организация, которая несет гражданско-правовую ответственность в установленных пределах. Согласно Венской конвенции во внутреннем законодательстве стран-участниц допустимо установление предела ответственности оператора ядерной установки, но не менее 5 млн. долл., при этом доллар приравнен к цене тройской унции по состоянию на дату заключения Конвенции - 29 апреля 1963 г. По смыслу гл. 12 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», на содержание которой во многом повлияли авария на АЭС в Чернобыле в 1986 г. и в целом «экологический подъем» того времени, пределы ответственности в зависимости от вида ядерной установки должны устанавливаться законодательством Российской Федерации (ст. 55), но они до сих пор не определены. Их нужно определить незамедлительно, иначе оператор ядерной установки должен будет погашать ущерб от ядерной аварии в полном объеме, включая ее трансграничный эффект.

Как отмечает Е.Н. Васильева¹, при рассмотрении вопроса об ответственности Российской Федерации за ядерный ущерб, стоит обратиться к иностранному опыту. Ответственность иностранных государств, присоединившихся к Венской конвенции, ограничена: они несут субсидиарную ответственность, если для погашения ущерба в пределах ответственности оператора ядерной установки не хватает средств, в том числе за счет покрытия ущерба страховщиком. Российское же законодательство обязывает государство к полному погашению ущерба за пределами ответственности оператора ядерной установки, согласно ст. 57 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», а также по истечении 10-летнего срока, которым ограничено предъявление требований к оператору ядерной установки. По мнению Е.Н. Васильевой, следует ввести в

¹ Шелютто М.Л. Обзор VIII Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С.Н. Братуся // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 48 - 52.

отечественное законодательство именно ту модель ответственности государства, которая предусмотрена в Венской конвенции.

В качестве примера можно привести опыт Японии в регулировании последствий аварии на атомной электростанции «Фукусима-1». Первым шагом японского правительства на пути компенсации ущерба от аварии на АЭС «Фукусима-1» стало создание 11 апреля 2011 г. Согласительного комитета. Главным и наиболее ценным вкладом Комитета стала разработка им руководств относительно определения состава и объемов подлежащего возмещению ядерного ущерба. Эти руководства не носят обязательного характера, но рассматриваются как авторитетное экспертное мнение, которое уважается всеми участниками процесса - компанией-оператором, регулируемыми органами, судами, жертвами ущерба - и используется в качестве основы для урегулирования претензий. 28 апреля 2011 г. Комитет принимает предварительное руководство по определению объема ядерного ущерба, причиненного аварией на «Фукусиме-1», которое касается ущерба, возникшего в результате выполнения правительственных инструкций (эвакуация, запретные зоны и др.). 31 мая 2011 г. (с дополнением от 20 июня 2011 г.) принимается вторичное руководство, уточняющее некоторые категории ущерба (ущерб, вызванный паникой и слухами, а также моральный ущерб). Общая картина всего ущерба была определена Комитетом в принятом 5 августа 2011 г. Промежуточном руководстве по определению объема ядерного ущерба от аварии. 6 декабря 2011 г. и 16 марта 2012 г. к этому руководству были приняты дополнения, касающиеся включения в состав ущерба потерь от «добровольной эвакуации» из зон, не затронутых обязательными правительственными постановлениями, а также уточнения видов и размеров ущерба в связи с пересмотром правительством размеров и составов зон, пострадавших в результате аварии¹.

¹ Кожеуров Я.С. Международно-правовые аспекты возмещения ядерного ущерба, причиненного аварией на АЭС "Фукусима-1" // Актуальные проблемы российского права. 2013. N 6. С. 768 - 774.

Согласно наиболее полному Промежуточному руководству¹ от 5 августа 2011 г. ядерный ущерб от аварии подразделяется на 7 видов: 1) ущерб, вызванный выполнением инструкций правительства об эвакуации; 2) ущерб, связанный с установлением зон, запретных для судоходства и полетов; 3) ущерб, связанный с ограничением производства и поставок сельскохозяйственной, лесной, рыбной и пищевой продукции; 4) ущерб, вызванный исполнением иных правительственных постановлений; 5) ущерб, вызванный паникой и слухами; 6) косвенный ущерб; 7) ущерб от радиационного облучения. В руководстве отмечается, что компенсации может подлежать и иной ущерб, который находится с аварией в достаточной причинно-следственной связи, которая должна определяться с учетом конкретных обстоятельств причинения ущерба.

В связи с расходами от эвакуации Промежуточное руководство перечисляет затронутые инструкциями местности (зоны обязательной эвакуации, подготовки к эвакуации, добровольной эвакуации и др.), определяет понятие эвакуированного лица, а также перечисляет и поясняет различные категории ущерба: расходы на обследования, экспертизы и оценку (как здоровья, так и собственности); транспортные расходы, расходы на размещение; потеря заработка; расходы на лекарства и лечение; душевные страдания, вызванные расстройством здоровья, неудобствами, связанными с переселением и др.; ущерб бизнесу (сельскому хозяйству, лесной, рыбной и иной промышленности) в виде снижения доходов от продаж, расходов на утилизацию продукции, на перенос офиса и др.; ущерб, связанный с невозможностью работать; потеря или уменьшение стоимости имущества.

К ущербу, связанному с установлением запретных для судоходства и полетов зон (в радиусе 30 км), отнесены ущерб бизнесу (увеличение операционных расходов, увеличение протяженности путей) и ущерб от

¹ Interim Guidelines on Determination of the Scope of Nuclear Damage Resulting from the Accident at the Tokyo Electric Power Company Fukushima Daiichi and Daini Power Plants // Japan's Compensation System for Nuclear Damage. As Related to the TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Accident. OECD, 2012. P. 123 - 161.

невозможности работать. Ущербом, вызванным запретом на поставки продукции, являются снижение доходов, расходы на утилизацию продукции, расходы на экспертизы и оценки. К ущербу от иных постановлений отнесены расходы, связанные с ограничениями в использовании питьевой воды, дополнительная обработка в водоснабжении, мероприятия по снижению уровня радиации в школах и пр.

В руководстве детально описывается ущерб, основанный на слухах («rumour-related damage»). Под ним понимается ущерб, вызванный «разумным с точки зрения обычного лица физиологическим желанием избежать чего-либо, связанное с риском радиационного заражения», и отражающийся главным образом в виде падения доходов от продаж. Стандартные виды ущерба (бизнесу, от невозможности работать, экспертизы) подразделены в зависимости от области деятельности - производство сельскохозяйственной, рыбной и пищевой продукции; туризм; промышленность и сфера услуг; экспорт. Также в руководстве определяется косвенный ущерб как ущерб, производный от ущерба первичной жертве (например, убытки магазинов в связи с эвакуацией жителей, убытки производителей льда и торговцев в рыбных портах в связи с отсутствием уловов и пр.).

В качестве срочной неотложной меры по компенсации ущерба 29 июля 2011 г. был принят Закон № 91 о чрезвычайных мерах относительно причиненного ядерной аварией 2011 г. ущерба¹, согласно которому правительство производит временные выплаты жертвам. Объем полученных временных компенсаций засчитывается в общий объем компенсаций со стороны оператора, при этом к правительству переходит право требования в части выплаченных временных сумм.

На основе решения правительства был разработан Закон № 94 об учреждении Фонда содействия компенсации ядерного ущерба (далее - Фонд),

¹ The Act on Emergency Measures Relating to Damage Caused by the 2011 Nuclear Accident (Act No. 91 of 2011) // Japan's Compensation System for Nuclear Damage... P. 237 - 241.

который был принят Парламентом Японии 3 августа 2011 г.¹ Следует отметить, что, будучи разработанной в связи с конкретной аварией на АЭС «Фукусима-1», система государственной помощи для выплаты компенсаций носит общий характер и предназначена для любых случаев причинения ядерного ущерба.

Уроки из второго по катастрофичности (после Чернобыля) ядерного происшествия еще только предстоит уяснить и осмыслить. Тем не менее некоторые выводы, имеющие значение для развития международно-правовых механизмов ответственности за ядерный ущерб, из этого события, хотя и не имевшего значительных трансграничных последствий и произошедшего в стране, не участвующей ни в одном международном соглашении о компенсации ядерного ущерба, уже могут быть сделаны.

Во-первых, анализируя размер причиненного ущерба, становится ясно, что существующие международно-правовые стандарты возмещения, предусматривающие ограничение размеров ответственности операторов ядерных установок суммами примерно 5 млн. долларов США (Венская конвенция 1963 г.), явно недостаточны.

Во-вторых, учитывая интересы развития ядерной энергетики, без ограничения максимальной ответственности операторов тоже нельзя обойтись. С другой стороны, катастрофичные размеры возможного ущерба и интересы жертв диктуют необходимость разработки механизмов дополнительного возмещения. Возложение ответственности только на оператора явно не подходит для ядерной энергетики, государство также обязано нести свою долю ответственности, создавая механизмы возмещения в случае ущерба, превышающего размеры ответственности оператора, путем организации отраслевых и иных фондов, в том числе в порядке международного сотрудничества. В противном случае отсутствие таких

¹ The Act on Establishment of a Nuclear Damage Compensation Facilitation Corporation (Act No. 94 of 2011) // Japan's Compensation System for Nuclear Damage... P. 185 - 204.

механизмов приведет к тому, что все бремя возмещения ляжет на плечи государства, а значит, налогоплательщиков.

В-третьих, пример Японии, богатого государства с развитой экономикой и системой возмещения ядерного ущерба, показывает, что такое бремя в одиночку нести сложно, что обуславливает необходимость участия государств в системах коллективного возмещения, например в Конвенции о дополнительном возмещении за ядерный ущерб 1997 г., которая пока не вступила в силу.

В-четвертых, «Фукусима-1» еще раз продемонстрировала те сложности, которые возникают с определением состава, размера ядерного ущерба и причинно-следственной связи, поскольку последствия для здоровья и окружающей среды нередко носят отдаленный, многофакторный, а также длительный характер. В случае с «Фукусимой-1» ситуация усугубляется еще и тем, что сама авария была вызвана комбинацией факторов, а последствия собственно ядерного воздействия трудноотделимы от ущерба, причиненного землетрясением, цунами и наводнением как таковыми. В этой связи представляется чрезвычайно важным изучение опыта работы японского Согласительного комитета по определению размеров и состава ядерного ущерба, определению причинно-следственных связей, в том числе для совершенствования и уточнения соответствующих международных и национальных стандартов.

В-пятых, случай с «Фукусимой-1» позволяет прояснить содержание такого имеющегося не только в законодательстве Японии, но и в международных конвенциях обстоятельства, освобождающего оператора от ответственности, как «серьезное стихийное бедствие чрезвычайного характера».

Таким образом, в качестве основных проблем и противоречий, возникающих при правовом регулировании деятельности АЭС, можно выделить:

- проблемы унификации отечественного атомного законодательства с нормами международного права;
- проблемы минимизации экологических рисков от деятельности атомных электростанций;
- проблемы определения деликтной ответственности за вред, причиненный в результате деятельности объектов ядерной энергетики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современный, качественно новый этап развития атомной отрасли требует новых, научно обоснованных, системных и концептуальных подходов к ее законодательному обеспечению, особенно в области государственного управления и государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, в том числе в сфере завершающих стадий жизненного цикла объектов использования атомной энергии и деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения. Дальнейшее совершенствование правовых механизмов в атомной отрасли позволит выстроить четкие контуры атомного права и конкретизировать его особенности с учетом инновационного развития отрасли и ее вступления в единое экономическое пространство.

В данной работе было проведено исследование вопросов правового регулирования деятельности атомных электростанций как специфических субъектов гражданского «энергетического» оборота, с изучением исторического опыта такого правового регулирования, а также сравнения с опытом зарубежных государств. В результате проведенного исследования были получены следующие выводы.

1. Приступая к определению правового понятия «использование атомной энергии», было отмечено, что на современном этапе отмечается зарождение целой отрасли – атомного (ядерного) права, обладающего своей спецификой правового регулирования, сочетающего частно-правовые и публичные начала. В международных документах содержится определение данной отрасли права как совокупности специальных юридических норм, предназначенных для регулирования поведения юридических или физических лиц, участвующих в деятельности, связанной с расщепляющимися материалами, ионизирующими излучениями и облучением естественными источниками излучения.

2. Сущность правового понятия «использование атомной энергии» составляют такие элементы как:

- Законодательное регулирование использования атомной энергии на международном и национальном уровнях, в том числе и принципы ядерного права. Не углубляясь в сравнение понятий, полагаем термины «атомная, атомное» и «ядерная, ядерное» применительно к виду энергии и отрасли права считать синонимичными;

- Система органов государственного регулирования использования атомной энергии, в том числе по вопросам лицензирования, инспектирования, и привлечения к ответственности за нарушения законодательства об использовании атомной энергии и экологического законодательства;

- Система безопасности ядерных установок, а также аварийной готовности и реагирования в случае возникновения угрозы радиационного заражения.

3. Таким образом, в результате проведенного анализа было сформулировано правовое понятие «использование атомной энергии» - деятельность юридических и физических лиц с расщепляющимися материалами, ионизирующими излучениями и облучением естественными источниками излучения на этапах добычи и переработки руд радиоактивных материалов, их транспортировки и использования в ядерных энергетических установках, утилизации радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива. Указанная деятельность осуществляется в соответствии с требованиями специального законодательства об использовании атомной энергии, а также контролируется системой органов государственного регулирования использования атомной энергии, в том числе по вопросам лицензирования, инспектирования, и привлечения к ответственности за нарушения законодательства об использовании атомной энергии и экологического законодательства. Необходимым элементом использования атомной энергии является система безопасности ядерных установок, а также

аварийной готовности и реагирования в случае возникновения угрозы радиационного заражения.

4. При исследовании правового статуса АЭС было установлено, что правовой статус атомных электростанций является многоаспектным. В частности, атомные электростанции являются самостоятельными хозяйствующими субъектами – юридическими лицами, что определяет свои особенности их правового статуса. С другой стороны, атомные электростанции можно рассматривать как объекты гражданского оборота – недвижимое имущество, имеющее неразрывную связь с землей. В этом случае они будут обладать совершенно иным комплексом особенностей их правового статуса. И в третьих, атомные электростанции являются специфическими субъектами энергоснабжения, энергетическими объектами, что также отражается на особенностях их правового статуса.

5. В ходе историко-правового исследования было установлено, что существовавшая в СССР система нормативной документации, являвшаяся основным источником права в области использования атомной энергии, была ориентирована на решение конкретных санитарно-гигиенических и технических проблем. В то же время она не в полной мере определяла правовой статус всех участников отношений, связанных с использованием атомной энергии. Недостаточное внимание к мерам безопасности, игнорирование интересов населения, отсутствие гласности и все другие факторы, напрямую связанные с отсутствием законодательного регулирования, привели, в частности, к увеличению числа тяжелых последствий «атомных аварий» и, в первую очередь, Чернобыльской катастрофы.

6. В ходе проведения сравнительно-правового исследования было установлено, что исторически атомная индустрия развивалась одновременно в нескольких государствах, различающихся по общественно-политическому устройству и по условиям развития. Одни страны – СССР, США, Франция, КНР, Индия и Великобритания – стремились к самодостаточности

собственного ядерного топливного цикла. Другие – Швейцария, Финляндия, Швеция, Бельгия, Южная Корея, Мексика, ЮАР и Тайвань, а в последнее время и новые ядерные государства Ближнего и Среднего Востока – не планируют создание собственной ядерной энергетики либо пришли к выводу о нецелесообразности его развития. Первый закон об атомной энергии был принят в США в 1946 году вскоре после проведения первого испытательного взрыва атомной бомбы на полигоне США 16 июля 1945 года и атомной бомбардировке японских городов Хиросима и Нагасаки в августе 1945 года. Формирование современного федерального атомного законодательства США как взаимосогласованной и эффективной системы происходит в результате не только законотворческой работы нормотворческих органов власти, но и в результате систематизации - целенаправленной работы американского законодателя по упорядочению и приведению в единую систему действующих нормативно-правовых актов с целью их доступности, лучшей обзорности и эффективного применения. В основе французской атомной отрасли – государственная собственность на ядерные материалы и объекты. Несмотря на широкое использование атомной энергии во Франции, закон, регулирующий правоотношения в этой отрасли, вступил в силу только 13 июня 2006 г. Принятие этого закона окончательно сформировало условия для использования атомной энергии и контроля государства за обеспечением безопасности объектов использования атомной энергии при гарантии обеспечения защищенности населения от вредного радиационного воздействия. Германия в настоящее время выбрала путь сворачивания атомной энергетики.

7. На международном уровне сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности ведется в рамках созданного в 1957 г. Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), которое является общемировым форумом сотрудничества государств в области использования ядерной энергии в мирных целях . В рамках этой международной межправительственной организации, в частности,

принимаются стандарты безопасного использования ядерной энергии (так называемые Стандарты безопасности МАГАТЭ по защите населения и окружающей среды). Основным актом европейского права в отношении самого важного вопроса атомной энергетики - вопроса обеспечения безопасности является Директива 2009/71/Euratom от 25 июня 2009 г. Таким образом, как в российском, так и в международном законодательстве в сфере обеспечения экологической безопасности при обращении с ядерными материалами основными методами государственного регулирования являются лицензирование, учет (декларирование) и контроль.

8. В ходе исследования было установлено, что взаимоотношений АЭС как специальных энергетических субъектов с другими хозяйствующими субъектами строится на нормах общего гражданского законодательства, регулирующего обязательственные правоотношения, нормах энергетического законодательства, в первую очередь, Федерального Закона «Об электроэнергетике», что обусловлено «энергетической спецификой» атомных электростанций, а также положениями об оптовом рынке электроэнергии, поскольку атомные электростанции являются крупными производителями электроэнергии, а потому они поставляют производимую ими электроэнергию не непосредственно потребителям, а Единую энергетическую Систему России.

9. Экологическая безопасность при осуществлении деятельности атомных электростанций обеспечивается довольно значительным кругом нормативно-правовых актов различной степени силы. Данное обстоятельство, с одной стороны, свидетельствует о достаточной степени регламентированности указанного вопроса, а с другой – указывает на необходимость сведения всех указанных норм в единый комплекс «Атомного кодекса», о чем уже неоднократно говорили многие ведущие специалисты в области атомного законодательства.

10. Было установлено, что на ближайший период для России среди наиболее актуальных задач в области атомного законодательства следует выделить:

- усовершенствование системы нормативно-правовых актов верхнего уровня в сфере использования атомной энергии;
- учет специфики предпринимательской деятельности в атомной отрасли;
- усиление институциональной и финансовой независимости органов государственного регулирования в области использования атомной энергии;
- введение в действие механизмов накопления финансовых резервов на будущее снятие с эксплуатации АЭС и других объектов атомной отрасли, захоронения радиоактивных отходов и др.;
- законодательное и финансовое обеспечение строительства новых объектов атомной отрасли и другие;

11. В качестве основных проблем и противоречий, возникающих при правовом регулировании деятельности АЭС, можно выделить:

- проблемы унификации отечественного атомного законодательства с нормами международного права;
- проблемы минимизации экологических рисков от деятельности атомных электростанций;
- проблемы определения деликтной ответственности за вред, причиненный в результате деятельности объектов ядерной энергетики.

Данные выводы подтверждают положение о необходимости дальнейшего совершенствования атомного законодательства России по вопросам правового регулирования деятельности атомных электростанций.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7 ФКЗ, 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. -№ 31. -Ст.4398. - 28.07.2014.
2. Конвенция о ядерной безопасности (Заключена в г. Вене 17.06.1994) // Бюллетень международных договоров. 2007. № 9. С. 3 - 14.
3. Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (Заключена в г. Вене 05.09.1997) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 8. С. 3 - 24.
4. Об использовании атомной энергии: федеральный закон № 170-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.11.1995 // Собрание законодательства Российской Федерации. -28.11.1995. -№ 48. -Ст. 4552.
5. О радиационной безопасности населения: федеральный закон № 3-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 09.01.1996 // Российская газета. -1996. N 9. 17 января.
6. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федеральный закон № 116-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.07.1997 // Собрание законодательства Российской Федерации. -28.07.1997. -№ 30. -Ст. 3588.
7. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: федеральный закон № 122-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.07.1997 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 28.07.1997. -№ 30. -Ст. 3594.
8. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федеральный закон № 129-ФЗ: офиц. текст по состоянию

на 08.08.2001 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 15.08.2001. -№ 33 (часть I). -Ст. 3431.

9. Об охране окружающей среды: федеральный закон № 7-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 10.01.2002 г // Собрание законодательства Российской Федерации. -12.02.2002. -№ 2. -Ст. 133.

10. О техническом регулировании: федеральный закон № 184-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 27.12.2002 // Собрание законодательства Российской Федерации. -30.12.2002. -№ 52 (ч. 1). -Ст. 5140.

11. Об электроэнергетике: федеральный закон № 35-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 26.03.2003 // Собрание законодательства Российской Федерации. -02.04.2003. -№ 13. -Ст. 1177.

12. Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон № 13-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 05.02.2007 // Собрание законодательства Российской Федерации. -12.02.2007. -№ 7. -Ст. 834.

13. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон № 261-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 23.11.2009 // Собрание законодательства Российской Федерации. -30.11.2009. -№ 48. -Ст. 5711.

14. О теплоснабжении: федеральный закон № 190-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 27.07.2010 // Собрание законодательства Российской Федерации. -03.08.2010. -№ 31. -Ст. 4159.

15. Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 190-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 11.07.2011 // Собрание законодательства Российской Федерации. -18.07.2011. -№ 29. -Ст. 4281.

16. О внесении изменений в Федеральный закон об охране окружающей среды и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон № 331-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 21.11.2011 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 28.11.2011. -№ 48. -Ст. 6732.

17. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии: федеральный закон № 347-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 30.11.2011 // Собрание законодательства Российской Федерации.-07.12.2011. -№ 49 (ч. 1). -Ст. 7025.

18. О Порядке разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий: постановление Правительства Российской Федерации № 93: офиц. текст по состоянию на 28.01.1997 // Собрание законодательства Российской Федерации. -04.02.1997. -№ 5. -Ст. 688.

19. О Правилах принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения: постановление Правительства Российской Федерации № 306: офиц. текст по состоянию на 14.03.1997 // Собрание законодательства Российской Федерации. -21.03.1997. -№ 12. -Ст. 1442.

20. Об утверждении Правил организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов: постановление Правительства Российской Федерации № 1298: офиц. текст по состоянию на 11.10.1997 // Собрание законодательства Российской Федерации. -18.10.1997. -№ 42. -Ст. 4782.

21. Об утверждении Положения о разработке и утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и Перечня федеральных норм и правил в области использования атомной энергии: постановление Правительства Российской Федерации № 1511: офиц. текст по состоянию на 01.12.1997 // Собрание законодательства Российской Федерации. -08.12.1997. -№ 49. -Ст. 5600.

22. Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов: постановление Правительства Российской Федерации № 456: офиц. текст по состоянию на 19.07.2007 // Собрание законодательства Российской Федерации. -26.07.2007. -№ 31. -Ст. 4081.

23. О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: федерального закона № 317-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 1.12.2007 // Собрание законодательства Российской Федерации. -08.12.2007. -№ 49. -Ст. 6078.

24. Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации № 1715-р: офиц. текст по состоянию на от 13.11.2009 // Собрание законодательства Российской Федерации. -20.11.2009. -№ 48. -Ст. 5836.

25. Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности: постановление Правительства Российской Федерации № 1172: офиц. текст по состоянию на 27.12.2010 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 03.01.2011. -№ 14. -Ст. 1916.

26. Об утверждении Положения о признании организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами: постановление Правительства Российской Федерации № 88: офиц. текст по состоянию на 17.02.2011 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 24.02.2011. -№ 9. -Ст. 1248.

27. О регистрации организаций, осуществляющих деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности: постановление Правительства Российской Федерации № 1184: офиц. текст по состоянию на 19.11.2012 // Собрание законодательства Российской Федерации. -26.11.2012. -№ 48. -Ст. 6692.

28. Об утверждении Методических рекомендаций о порядке проведения государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества - энергетические производственно-технологические комплексы электростанций и электросетевые комплексы: приказ Минюста Российской Федерации № 289, Минэкономразвития Российской Федерации № 422, Минимущества Российской Федерации № 224, Госстроя Российской Федерации № 243: офиц. текст по состоянию на 30.10.2001 // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2002. № 1.

29. Об утверждении и введении в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии. Правила безопасности при обращении с радиоактивными отходами атомных станций (НП-002-04): постановление Ростехнадзора № 1: офиц. текст по состоянию на от 04.10.2004 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.2004. № 45.

30. О развитии научно исследовательских работ по изучению атомного ядра и использованию атомной энергии в технике, химии, медицине и биологии: постановление Совета Министров СССР № 2697-1113сс: офиц. текст по состоянию на 16.12.1946 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 5446. Оп. Зас. Д. 34. Л. 1.

Монографии, учебники

31. *Агапов А.М.* О ядерной и радиационной безопасности: Монография / Агапов А.М., Г.А.Новиков – М.: ИздАТ, -2008. – 426 с.

32. *Андреев В.К.* Правовое регулирование в области использования атомной энергии (§ 4 главы 8) // Энергетическое право России и Германии: Монография / В.К. Андреев, П.Г. Лахно. -М.: Издательская группа "Юрист". -896 с.
33. *Белов В.А.* Гражданско-правовые формы отношений снабжения через присоединенную сеть Проблемы современной цивилистики: Сборник статей, посвященных памяти профессора С.М. Корнеева / В.А. Белов, Е.А. Суханов, М.В. Телюкина. - М.: Статут, -2013. - 348 с.
34. *Блинкова Е.В.* Гражданско-правовое регулирование снабжения товарами через присоединенную сеть: теоретико-методологические и практические проблемы единства и дифференциации: Монография./ Е.В. Блинкова - М. : Юрист, -2005. - 322 с.
35. *Бургасов П.Н.* Советское атомное право: Учебник / П.Н. Бургасов, А.И. Иойрыш, А.М. Петросьянц - М.: Наука, -1986. – 208 с.
36. *Валеев Р.М.* Международное экологическое право: Учебник / Р.М. Валеев - М.: Статут,- 2012. – 639 с.
37. *Валеев Р.М.* Международное ядерное право в документах: Учебник / Р.М. Валеев, А.Р. Каюмова, Р.И. Ситдикова - Казань: Изд-во Казан. ун-та, -2003. - 412 с.
38. *Грищенко А.И.* Тенденции развития атомного законодательства России в свете Энергетической стратегии 2030: Монография / А.И. Грищенко –М.: Юрист, -2010. -105 с.
39. *Иойрыш А.И.* Концепция атомного права: Учебник / А.И. Иорыш - М.: ЮНИТИ-ДАНА, -2008. - 719 с.
40. *Романова В.В.* Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов: Монография / В.В. Романова - М.: Юрист, -2012. - 426 с.

Научные статьи

41. *Абрамов В.В.* Понятие и правовой режим атомных электростанций как объектов гражданского права / В.В. Абрамов // Бизнес, Менеджмент и Право. -2014. -№ 1. -С. 77 - 81.
42. *Балюк Г.И.* Ядерное право Украины: современное состояние и перспективы развития / Г.И. Балюк // Энергетическое право. - 2008. -№ 2.
43. *Витрянский В.В.* Вторая часть Гражданского кодекса о договорных обязательствах / В.В. Витрянский // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. -1996. -№ 6. -С. 122 - 123.
44. *Грищенко А.И.* Атомное законодательство как составная часть энергетического законодательства / А.И. Грищенко // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». -2013. -№ 1. -С. 30 - 48.
45. *Грищенко А.И.* Основные проблемы совершенствования атомного законодательства России на современном этапе / А.И. Грищенко // Юрист. - 2011. -№ 11. -С. 17 - 19.
46. *Грищенко А.И.* Правовое регулирование в области использования атомной энергии / А.И. Грищенко // Энергетическое право. -2004. -№ 1. -С. 12 - 17.
47. *Грищенко А.И.* Формирование современного атомного законодательства России: состояние и перспективы развития / А.И. Грищенко // Юридический мир. -2011.-№ 10. -С. 41 - 45.
48. *Кожеуров Я.С.* Международно-правовые аспекты возмещения ядерного ущерба, причиненного аварией на АЭС «Фукусима-1» / Я.С. Кожеуров // Актуальные проблемы российского права. -2013. -№ 6. -С. 768 - 774.
49. *Козодубов А. А.* Научно-практический комментарий к статьям 30 и 31 Федерального закона от 11 июля 2011 года № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» / А.А. Козодубов // Публично-правовые исследования. -2012. -№ 4.

50. *Козодубов А.А.* Развитие атомного законодательства Российской Федерации / А.А. Козодубов // Реформы и право. -2012. -№ 4. -С. 3 - 7.

51. *Куликова Л.* О договоре энергоснабжения / Л.О. Куликова // Хозяйство и право. -1996. -№ 6. -С. 80.

52. *Курбанов Р.А.* Правовое регулирование атомной энергетики в ЕС / Р.А. Курбанов // Международное право и международные организации. - 2012. -№ 3. -С. 98 - 115.

53. *Новиков Г.А.* О многострадальной истории создания Федерального Закона о ядерном оружии / Г.А. Новиков // Атомная стратегия. -2013. -№ 9. -С.4-10.

54. *Романова В.В.* Понятие энергетического объекта как объекта отношений по строительству и модернизации / В.В. Романова // Правовые вопросы недвижимости. -2012. -№ 2. -С. 24 - 29.

55. *Сейнароев Б.М.* Договор энергоснабжения / Б.М. Сейнароев // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. -2000. -№ 6. - С. 34.

56. *Фатьянов А.А.* «Росатом»: особенности административно-правового и гражданско-правового статусов / А.А. Фатьянов // Законодательство. -2009. -№ 4.

57. *Шелютто М.Л.* Обзор VIII Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С.Н. Братуся / М.Л. Шелютто // Журнал российского права. -2014. -№ 1. -С. 48 - 52.

Авторефераты

58. *Корнеев С.М.* Договор о снабжении электроэнергией между социалистическими организациями. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1953.

59. *Нарушкевич С.В.* Имущественный комплекс в гражданском праве России: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 8 - 9.

60. *Нестолый В.Г.* Гражданско-правовые формы снабжения электроэнергией по российскому законодательству: Дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2011.

61. *Мисатюк Е.В.* Правовое регулирование предпринимательских отношений в атомной энергетике Соединённых Штатов Америки: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.03 / Мисатюк Елена Владимировна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН].- Москва, - 2012.

Комментарии

62. *Белокрылова Е.А.* Постатейный комментарий к Федеральному закону от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» / Под ред. А.П. Анисимова. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, -2009.

63. Комментарий к Федеральному закону «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные Российской Федерации от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ (постатейный) / Под общ. ред. Т.Л. Елфимовой, И.И. Линге. - М.: Комтехпринт, -2013. - 278 с.

Иностранные источники

64. Interim Guidelines on Determination of the Scope of Nuclear Damage Resulting from the Accident at the Tokyo Electric Power Company Fukushima Daiichi and Daini Power Plants // Japan's Compensation System for Nuclear Damage. As Related to the TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Accident. OECD, 2012. P. 123 - 161.

65. The Act on Emergency Measures Relating to Damage Caused by the 2011 Nuclear Accident (Act No. 91 of 2011) // Japan's Compensation System for Nuclear Damage... P. 237 - 241.

66. The Act on Establishment of a Nuclear Damage Compensation Facilitation Corporation (Act No. 94 of 2011) // Japan's Compensation System for Nuclear Damage... P. 185 - 204.

67. The Atomic Energy Act Amendments of 1954. PL 83-703 // Cong. Rec. Washington: GPO, 1954.
68. The Energy Reorganization Act of 1974. PL 93-438. // Cong. Rec. Washington: GPO, 1974.
69. Uranium Mill Tailings Radiation Control Act of 1978, as Amended. PL 95-604 // Cong. Rec. Washington: GPO, 1978.
70. The Administrative Procedure Act. PL 79-404 // Cong. Rec. Washington: GPO, 1996.
71. The Energy Policy Act of 2005, Pub. L. 109-58 // Cong. Rec. Washington: GPO, 2005
72. Directive 96/29/Euratom du Conseil, du 13 mai 1996, fixant les normes de base relatives a la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers resultant des rayonnements ionisants. Official Journal of the European Union, L 314 du 4.12.1996. P. 20 - 20.
73. Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 etablissant un cadre communautaire pour la surete nucleaire des installations nucleaires. Official Journal of the European Union, L 172 du 02.07.2009. P. 18 - 22.
74. Reglement (CE) N 1717/2006 du Parlement et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilite [Journal officiel L 327 du 24.11.2006].
75. Reglement (CE) N 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 etablissant un instrument d'aide de preadhesion (IAP).
76. Reglement (Euratom) N 300/2007 du 19 fevrier 2007 instituant un instrument relatif a la cooperation en matiere de surete nucleaire. Official Journal of the European Union, L 81 du 22.3.2007. P. 1 - 10.
77. Directive 2003/122/Euratom du Conseil du 22 decembre 2003 relative au controle des sources radioactives scellees de haute activite et des sources orphelines. Official Journal of the European Union, L 346 du 31.12.2003. P. 57 - 64.

РЕФЕРАТ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**Правовое регулирование эксплуатации АЭС**

В данной выпускной квалификационной магистерской диссертации рассматривается правовое регулирование эксплуатации АЭС, рассматриваются такие разделы как правовое понятие “использование атомной энергии”, правовой статус атомной электростанции, а также рассмотрены вопросы международно-правового регулирования использования атомной энергии, рассмотрены правовые аспекты взаимодействия АЭС с другими хозяйствующими субъектами, правовые аспекты обеспечения экологической безопасности, пути совершенствования правового режима эксплуатации АЭС, а также рассмотрены правовые проблемы и противоречия, связанные с эксплуатацией АЭС.

В работе выделено 2 раздела:

1. Правовые основы использования атомной энергии;
2. Правовое регулирование деятельности АЭС в Российской Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Правовое регулирование, правовой статус, атомная электростанция, правовой режим, эксплуатация АЭС.

The legal regulation of the operation of a nuclear power plant

In this final qualification masters thesis examines the legal regulation of the operation of the NUCLEAR POWER PLANT, covers such topics as the legal concept of "nuclear energy," the legal status of a nuclear power plant, as well as questions of international legal regulation of the use of nuclear power, considered the legal aspects of the interaction with other economic agents, the legal aspects of environmental safety, ways to improve the legal regime for the nuclear power plant operation, as well as the legal issues and controversies in relation to the operation of NUCLEAR POWER PLANTS.

The selected topic 2:

1. the legal framework of the use of nuclear energy;
2. Legal regulation of NUCLEAR POWER PLANTS in the Russian Federation.

KEYWORDS:

law, legal status, nuclear power plant, the legal regime, operation of NUCLEAR POWER PLANTS.