

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет) Юридический
институт
Кафедра «Теория государства и права, конституционное
и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

_____ Е.В. Титова

_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДЕССЕРТАЦИЯ)

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЯДЕРНОЙ ЭНЕРГИИ**

ЮУрГУ – 40.04.01.2017.366 Юм

Руководитель магистерской
диссертации

к.и.н., доцент, доцент кафедры

_____ Г.А. Васильева

_____ 2017г.

Автор магистерской диссертации
магистрант группы Юм-366

_____ Е.Д. Юдин

_____ 2017 г.

Нормоконтролер

_____ В.П. Худякова

_____ 2017 г.

АННОТАЦИЯ

Юдин Е.Д. магистерская диссертация
«Государственное регулирование использования
ядерной энергии»: ЮУрГУ, Юм - 366, 91 с.,
список использованных источников и литературы
– 56 наим.

Объект исследования – общественные отношения, которые возникают между органами государственной власти, осуществляющими управление в области использования ядерной энергии и организациями, использующими эту энергию.

Цель представленного исследования. На основании анализа нормативных правовых актов, правоприменительной практики и научной литературы выявить проблемы в государственном регулировании использования ядерной энергии и выработать практические рекомендации по совершенствованию нормативноправовой базы Российской Федерации в сфере использования ядерной энергии, что позволит обеспечить эффективное государственное управление атомной отрасли.

Достижение данной цели исследования непосредственно связано с решением следующих задач:

- изучить теоретические основы государственного управления и регулирования;
- проанализировать нормативно-правовые акты, осуществляющие регулирование использования ядерной энергии;
- исследовать правоприменительную практику в сфере использования ядерной энергии;
- выявить проблемные вопросы и противоречия в нормативно-правовых актах, которые осуществляют регулирование использования ядерной энергии;

– выработать рекомендации по внесению изменений в нормативные правовые акты, регулирующие использование ядерной энергии.

Ключевые слова: государственное регулирование, атомная энергия, использование, ядерное право, радиационные отходы, законодательство.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ	
1.1. Общие вопросы государственного управления использованием атомной энергии	11
1.2. Объекты государственного регулирования и управления в области использования ядерной энергии.....	32
1.3.Субъекты и механизм государственного управления и регулирования...	43
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ	
2.1.Государственное управление объектами использования ядерной энергии как федеральным имуществом: основные проблемы и перспективы развития.....	54
2.2.Государственное управление в сфере обращения с радиоактивными отходами: проблемные вопросы и пути совершенствования	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	79
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	86

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования.

На сегодняшний день, энергия деления атомных ядер является одним из наиболее перспективных источников, который сможет обеспечить человечество электрической и тепловой энергией в бесперебойном режиме на многие десятилетия вперед. Постоянно растущее потребление энергии, стремительное уменьшение запасов традиционных энергоресурсов, вкуче с растущим числом жителей Земли, и отсутствием на данный момент перспективы возникновения нового энергетического ресурса— все это приведет к тому, что ядерная энергия останется единственным источником энергии. Развивающиеся возобновляемые источники энергии солнца, ветра, морских приливов, биомассы, развитие энергосберегающих технологий – все это способно помочь жителям Земли в собственном обеспечении энергией, но не могут стать полной альтернативой традиционной энергетике, основанной на газе, нефти и угле. Некоторые страны уже сейчас пересматривают свое отношение к ядерной энергетике, по причине постоянного увеличения цен на топливо, который наблюдается в последние годы.

Еще одной областью, где нашла свое применение ядерная энергия, является ядерное оружие, остающееся и по сегодняшний день реальной для человечества. Конференция по договору о нераспространении ядерного оружия в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, проходившая в 2010 году, наглядно продемонстрировала, что страны участники еще не способны отказаться от этого смертоносного оружия. А происходящая в данный момент ситуация вокруг разработки ядерного оружия и участвовавших случаях его испытания в КНДР, только дополнительно расшатывают и без того натянутые отношения.

История наглядно показывает нам, какую опасность может нести ядерная энергия, применяемая в качестве оружия (Хиросима и Нагасаки) или мирных целях

(Чернобыльская авария и Фукусима-1). Хотелось бы, чтобы человечество в ближайшее время смогло отказаться от ядерного оружия. На данный момент, нам остается только прикладывать все возможные усилия, чтобы не допустить его распространения и применения, а также обеспечить максимально возможную защиту и безопасность применения ядерной энергии в мирных целях.

Чтобы добиться представленных целей, кроме технического, научного прогресса, организационных мер, необходимо разрабатывать нормативноправовую базу, которая позволит регулировать отношения на национальном и международном уровне при использовании атомной энергии.

На данный момент в Российской Федерации действует множество законов, регулирующих использование ядерной энергии. Основным из них является Федеральный закон № 170-ФЗ от 21 ноября 1995 г «Об использовании атомной энергии»¹ (далее – федеральный закон № 170-ФЗ), и перечень других законодательных и подзаконных актов. Но, несмотря на все это, практика осуществления государственного регулирования при использовании ядерной энергии, демонстрирует недостаточную проработку и противоречие нормативно правовой базы.

Особенно актуальна эта проблема сейчас, когда в Российской Федерации осуществляется развитие атомной отрасли, активно строятся и вводятся в работу новые атомные электростанции. Многие развитые страны, применяющие ядерную энергию, формировали свое законодательство в этой области с середины прошлого века, вместе с активным развитием атомной отрасли на своей территории. Поэтому сейчас эти страны обладают широким правовым полем, включающем специализированные законы и позволяющем иностранным компаниям инвестировать свои средства в ядерную энергию, осваивать новые рынки.

Федеральный закон № 170-ФЗ, и Федеральный закон № 190-ФЗ от 11 июля 2011 г «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 190-ФЗ) регулирующие использование ядерной энергии, осуществляют государственное регулирование и управление организациями в исследуемой

¹Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.06.2007. – №7. –834

области. Однако, существует ряд вопросов, которые недостаточно подробно рассмотрены в законодательстве, что препятствует эффективной работе в области использования ядерной энергии. Среди таких вопросов, выделяются:

- государственное регулирование оборотом ядерных материалов и атомных установок;
- обращение с радиоактивными отходами;
- обязательные требования, выдвигаемые для объектов использующих ядерную энергию, постройку, эксплуатацию и утилизацию таких объектов;
- регулирование деятельности источников, генерирующих ионизирующее излучение;

Указанные проблемы обуславливают актуальность темы исследуются в представленной работе.

Цель представленного исследования. На основании анализа нормативных правовых актов, правоприменительной практики и научной литературы выявить проблемы в государственном регулировании использования ядерной энергии и выработать практические рекомендации по совершенствованию нормативноправовой базы Российской Федерации в сфере использования ядерной энергии, что позволит обеспечить эффективное государственное управление

атомной отрасли.

Задачи представленного исследования. В ходе проведения данного исследования, намеченные цели достигаются за счет решения следующих задач: – изучить теоретические основы государственного управления и регулирования; – проанализировать нормативно-правовые акты, осуществляющие

регулирование использования ядерной энергии;

– исследовать правоприменительную практику в сфере использования ядерной энергии;

– выявить проблемные вопросы и противоречия в нормативно-правовых актах, которые осуществляют регулирование использования ядерной энергии;

– выработать рекомендации по внесению изменений в нормативные правовые акты, регулирующие использование ядерной энергии.

Объект исследования – общественные отношения, которые возникают между органами государственной власти, осуществляющими управление в области использования ядерной энергии и организациями, использующими эту энергию.

Предмет исследования – нормативно-правовые акты, на основании которых органы государственной власти осуществляют регулирование и управление деятельностью, связанной с использованием ядерной энергии.

Методы исследования – диалектический метод, формально-юридический, сравнительно-правовой и общенаучные методы.

Теоретическая и практическая значимость данной работы состоит в возможности использования полученных выводов и представленных предложений для развития действующей нормативно-правовой базы в области государственного управления использованием ядерной энергии.

Научная новизна данной работы состоит в проведении комплексного исследования отношений, возникающих между органами государственной власти и организациями, использующими ядерную энергию.

В работе предложен механизм государственного управления над ядерными материалами и атомными установками, выявлены проблемы регулирования обращения с радиоактивными отходами. Предложены рекомендации по доработке законодательной базы в области использования ядерной энергии.

Апробация результатов работы.

При написании данной работы, были подготовлены следующие статьи:

1. «Проблемы государственного регулирования атомной энергетики», размещенная в сборнике научных трудов магистров и аспирантов «Современные проблемы юриспруденции: выпуск 1», который будет опубликован 31 января 2018 года;
2. «Международное сотрудничество в области ядерной энергетики», размещенная в журнале «Интерактивная наука» выпуск №12 (22), которая опубликована 20.12.2017 года.

Степень изученности проблемы.

Правовое регулирование использования ядерной энергии изучалось многими учеными с различных сторон. Среди таких ученых можно выделить: А.И. Йорыш, Р.М. Тимербаев, А.Б. Чопорняк, С.А. Малинин, А.Н. Мостовец, О.А. Супатаева, Б.Г. Гордон и другие.

Международно-правовое регулирование использования ядерной энергии исследовалось в работах О.Г. Парамурзовой и Е.С. Молодцовой. Экологоправовые проблемы рассматриваемой области освещались А.И. Константиновым, С.В. Невейнидыным и М.С. Лизиковым.

За все время, диссертационные исследования административно-правовых аспектов использования ядерной энергии проводились А.И. Грищенко в работе «Особенности лицензирования деятельности в области использования атомной энергии в мирных целях» и М.С. Колтышевым «Государственное управление и государственное регулирование в области использования атомной энергии в Российской Федерации».

Теоретической основой данной работы являются исследования российских и иностранных специалистов по вопросам административного права и теоретического права. Среди них выделяются труды таких личностей как:

О.С. Иоффе, Д.А. Керимова, С.А. Комарова, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, А.А. Демина, Ю.М. Козлова, А.Н. Козырина, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, Г.И. Петрова, М.И. Пискотина, Л.Л. Попова, Ю.А. Тихомирова, М.А. Шатаниной и других.

Структура работы.

Работа состоит из введения, двух глав, состоящих из пяти параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

1.1 Общие вопросы государственного управления использованием атомной энергии

Под понятием управления обычно подразумевается воздействие субъекта на объекта для приведения его в новое состояние.

С позиции философии, управление – это множество организованных систем, которые обеспечивают сохранение связей в структуре, их совместное функционирование для достижения цели деятельности. Социальное управление, воздействуя на общество для его упорядочения, сохранения присущих ему качеств, совершенствования и развития, функционирует в любом обществе и вытекает из самой его природы, общественного характера труда, потребности в общении людей во время труда и жизни, обмена материального и духовного¹.

Понятие «государственного управления» было сформулировано еще в Конституции СССР, и трактовалось как, исполнительно-распорядительная

2,а также как деятельность исполнительных и деятельность органов государства 3, либо как исполнительнораспорядительных органов государственной власти

4.
распорядительная деятельность органов государственного регулирования

Согласно представленным определениям необходимо было разобраться, в каких ситуациях применяется государственное управление, и когда исполнительно - распорядительная деятельность. По мнению различных

¹ Философия. Энциклопедический словарь под ред. А.А. Ивина– М.: Гардарики, 2004. – С. 334. ²

Власов В.А. Советское административное право – Госюриздат, 1959. – С.8.

³ Воинов Н.А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства. Вопросы государства и права – Издательство Казанского университета, 1959. – С.26.

⁴ Советское административное право под ред. М.М. Козлова – издательство МГУ, 1962. – С.26.

экспертов, таких как Г.И. Петрова, эти понятия равнозначны¹, в то время как другие рассматривали исполнительно-распорядительную деятельность в качестве подраздела деятельности органов государственного управления².

Конституция Российской Федерации, в отличие от Конституции СССР, не оперирует понятием «государственное управление», а использует понятие «исполнительная власть».

Сравнительный анализ, проведенный Ю.М. Козловым, понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» показал, что «государственное управление по своему назначению и представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть»³.

По мнению Ю.М. Козлова понятие государственного управления охватывает более широкий спектр, чем понятие исполнительной власти, которая происходит от государственного управления.

В законодательстве западных стран государственное управление рассматривают с двух позиций: организационной и материальной. Организационное государственное управление осуществляется органами государственной власти, а с материальной точки зрения, понятие определяется либо как государственная деятельность, которая не является ни законодательной, ни судебной, либо как принятие юридических актов индивидуального характера и материальных актов.

На западе оперируют понятием «публичная администрация» (public administration), которое часто переводится на русский язык именно как

¹ Петров Г.И. Сущность советского административного права – Л.: Издательство Ленинград, 1960. – С. 6.

² Козлов М.М. Указ.соч. – С. 13.

³ Цит. по: Административное право. Учебник под ред. Л.Л. Попова – М.: Юрайт, 2011. – С. 26.

государственное управление, что по мнению М.А. Шатаниной не совсем верно, поскольку публичная администрация более широкое и богатое по содержанию понятие¹.

М.А. Шатанина определяет публичную администрацию как «организацию и деятельность органов и учреждений, подчиненных политической власти, обеспечивающих исполнение закона, действующих в публичных интересах и наделенных прерогативами публичной власти».

Исследование проблемы различий между государственным регулированием и государственным управлением часто фигурирует в научных статьях, но так и не получило общепризнанного решения. Этому также не помогает и российское законодательство, оперирующее обоими понятиями.

Например, статья 20 Федерального закона «Об электроэнергетике» одним из методов государственного управления предусматривает регулирование государственной собственностью, а глава 2 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»² называется «Управление в области охраны атмосферного воздуха», и содержит полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов, в том числе и те, которые обычно считаются методами регулирования, а не управления.

В несколько ином свете представляются понятия государственного регулирования и государственного управления после указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных

¹ Административное право зарубежных стран. Учебник под ред. А.Н. Козырина – М.: Спарк, 2003. – С. 28.

² Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 №96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации – 15.03.1999. – №18. – Ст. 2222.

органов исполнительной власти»¹. В представленном указе функции федеральных органов исполнительной власти подразделяются на:

– формирование государственной политики и нормативно-правового регулирования;

– разработка нормативно-правовых актов;

– контроль и надзор;

– сохранение государственной безопасности, обороны, защиты государственных границ, борьба с преступностью и обеспечение

общественной безопасности;

– управление государственным имуществом; –

государственные услуги.

Важно, что описанные функции должны быть закреплены за различными видами федеральных органов исполнительной власти.

Из-за этого получается, что каждый из федеральных органов отвечает только за свою часть и ограничен в своих исполнительно-распорядительных полномочиях, которые и составляют основу государственного управления.

Принимая в расчет российские и международные нормы права в области использования ядерной энергии, которые в обязательном порядке требуют четко разделять полномочия регулирующих и иных государственных органов, наиболее проблемной в настоящем исследовании представляется позиция ученых, которые четко разграничивают исполнительную власть, государственное регулирование и

¹ Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.08.2004. – №11. – Ст. 945

государственное управление. Исходя из этого, предлагается понятия государственного управления и государственного регулирования в данной работе рассматривать как самостоятельные виды деятельности органов исполнительной власти, которые можно назвать термином «государственное администрирование».

Также, далее в работе предлагается придерживаться следующего разграничения: государственное управление – это деятельность по линейному принципу, а государственное регулирование – деятельность по функциональному принципу.

Деятельность по использованию ядерной энергии объединяет в себе целую систему объектов регулирования и располагает комплексом норм, что, по мнению А.И. Иойрыша, позволяет говорить о новой отрасли права - атомном праве¹.

Он разделяет понятие на международное атомное право (публичное и частное) и внутригосударственное, включающее ряд норм из государственного, административного, гражданского, уголовного права².

Атомное право, как самостоятельная отрасль права, упоминается в работах многих исследователей, и характеризуется в качестве сферы, содействующей развитию ядерной науки и техники, защищающее человечество от возможных опасностей, связанных с использованием ядерной энергии.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 15.03.2000 №511 «О классификаторе правовых актов», использование атомной энергии и захоронение радиоактивных отходов вынесены отдельным пунктом в разделе «Хозяйственная деятельность», и радиационная безопасность – в «Безопасность и охрана правопорядка»³.

¹ Иойрыш А.И. Атомная энергия. Правовые проблемы – М.: Наука, 1995. – С. 26.

² Иойрыш, А.И. Атом и право – М.: Международные отношения, 1969. – С. 27.

³ Указ Президента Российской Федерации «О классификаторе правовых актов» от 15.03.2000 №511 (ред. от 28.06.2005) // Собрание законодательства Российской Федерации – 11.08.2000. – №12. – ст. 1260.

Остаются некоторые вопросы, касательно сферы отношений, которую регулирует ядерное право. В своих работах П.Н. Бирюков относит «Договор о нераспространении ядерного оружия» 1968-го года к таким отраслям права, как «Международная безопасность» и «Международное атомное право». В тоже время, анализ устава международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) и других международных соглашений, показывает, что любая деятельность, связанная с атомным оружием не входит в компетенцию атомного права. Основная масса международных конвенций, за исключением Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии от 26.11.1986 года, регулируют только мирное использование ядерной энергии.

Статья 1 Федерального закона №170-ФЗ описывает, что регулирование производится «в области использования атомной энергии в мирных и оборонных целях», и: «Деятельность, связанная с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, не регулируется настоящим Федеральным законом»¹.

По мнению А.И. Иойрыша и А.Б. Чопорняка все правовые институты и правовые режимы, объединяющие в себе нормы ядерного права, можно разделить на две группы²:

содействующие развитию использования ядерной энергии, включающие:
правовой институт, регулирующий добычу и использование урановых руд

¹ Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995г №170-ФЗ – Ст.1. (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.06.2007. – №7. – Ст. 834. ² Иойрыш, А.И. Атомное законодательство капиталистических стран (сравнительно-правовой анализ) – М.: Наука, 1990. – С. 10.

(правовой режим ядерного сырья и использования ядерных материалов); институт патентно-лицензионной защиты (правовой режим передачи ядерных технологий); правовой режим лицензирования и государственного надзора, включающий в себя: правовой режим атомных установок и правовой режим лицензирования и надзора, связанный с использованием источников ионизирующего излучения, включая радиоактивные вещества; обеспечивающие защиту от опасностей, связанных с использованием ядерной энергии:

правовой режим обеспечения радиационной защиты при проведении работ, связанных с использованием источников ионизирующих излучений; правовой режим гражданской правовой ответственности и связанный с ним институт страхования и государственного возмещения; правовой режим защиты ядерного материала;

правовой режим учета и контроля над сохранностью и использованием ядерного материала и источников ионизирующего излучения; институт уголовно-правовой ответственности за нарушение норм атомного законодательства.

В 2003 году в Вене вышел «Справочник по ядерному праву», изданный под руководством Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), в котором выделяются следующие элементы атомного права¹:

регулирующий орган;
лицензирование, инспектирование и санкции;
радиационная защита; источники излучения и

¹ Карлтон Стойбер Справочник по ядерному праву / Карлтон Стойбер, Алек Бер, Норбельт Пальер, Вольфрам Тонхаузер. – IAEA (Международное агентство по атомной энергии), 2006.

радиоактивные материалы; безопасность ядерных установок; аварийная готовность и реагирование; добыча и переработка руд; перевозка радиоактивных материалов; радиоактивные отходы и отработавшее топливо; ответственность за ядерный ущерб и ее покрытие; гарантии; контроль над экспортом и импортом; физическая защита.

Решение вопроса о существовании самостоятельной отрасли атомного права выходит за рамки настоящего исследования. Из всего перечисленного выше перечня вопросов, которые были отнесены мировыми специалистами к юрисдикции атомного права, в настоящей работе исследуются только отдельные проблемы административно-правового регулирования отношений при использовании ядерной энергии в мирных и оборонных целях. Деятельность по разработке, производству, эксплуатации, утилизации ядерного оружия и атомных установок военного назначения рассматривается в работе только для разграничения этих видов деятельности от применения ядерной энергии в мирных и оборонных целях.

Органы государственной власти, содействующие применению ядерной энергии, в разных странах называются по-разному и выполняют различные функции. При этом они существуют в каждой стране, которая применяет ядерную энергию.

Многие из этих ведомств, в странах обладающих ядерным вооружением, берут свое начало из органов, которые занимались разработкой и созданием атомной бомбы.

В Соединенных Штатах Америки таким органом является Department of Energy (Министерство энергетики), которое приняло в 1977 году функции

Комиссии по ядерной энергии. Она в свою очередь переняла эти функции в 1947 году от Manhattan engineering district (Манхэттенский инженерный округ)¹, организованной в 1942 году. Как известно, США удалось первыми в мире получить ядерное оружие именно благодаря работе «Манхэттенского проекта».

Во Франции использование ядерной энергии регулирует Комиссариат по атомной энергии, созданный в 1945 году для ликвидации значительного технологического отставания от других атомных держав².

Представленные выше конвенции действуют исключительно на мирное использование ядерной энергии. Законы из этой сферы регулируют отношения в области использования ядерной энергии в мирных и оборонительных целях, и ни коем образом не регулируют деятельность военного назначения, такую как разработка, производство, эксплуатация, утилизация, ядерного оружия и энергетических установок.

Это вызывает определенные трудности в правоприменительной практике.

Многие предприятия изначально создавались для производства ядерного оружия. Позднее эти предприятия переквалифицировались на производство мирной продукции полностью, либо частично. Но при этом, технология производства как мирных оборудования и материалов, так военных остались идентичными. Поэтому ничего не мешает заводам, производившим ядерные материалы для военных нужд, и перешедших к производству мирных материалов, вернуться обратно к первоначальной продукции.

Отсюда возникают закономерные вопросы, на основании каких нормативно-правовых актов осуществляется регулирование деятельности описанных выше предприятий. Описанная деятельность может рассматриваться как использование ядерной энергии в оборонных целях, и, следовательно, применять к ней положения

¹ Иойрыш А.И. Атомная энергия. Правовые проблемы – С. – 42.

² Там же. – С. 96.

федерального закона №170-ФЗ, так и работе с ядерными материалами, предназначенными для использования в ядерном оружии или компоненте ядерного оружия, тогда такая деятельность должна регулироваться иными федеральными законами.

К сожалению, на данный момент не существует федеральных законов, которые содержат соответствующие положения. Проект Федерального закона № 97802108-2 «О создании, эксплуатации, ликвидации и обеспечении безопасности ядерного оружия» принимался Государственной Думой, прошел стадию одобрения Советом Федерации, но не был рассмотрен Президентом Российской Федерации вследствие нарушения процедуры внесения законопроектов. Еще на этапе рассмотрения законопроекта были внесены изменения, которые бы привели к дополнительным расходам из федерального бюджета. Но так как рассмотрение и заключение были произведены Правительством до внесения изменений, Президент Российской Федерации посчитал их не одобренными и вернул законопроект без рассмотрения.

В последующем принималось решение о создании нового законопроекта, способного урегулировать деятельность по разработке, эксплуатации и утилизации ядерного оружия. Соответствующий пункт был включен в план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 год¹ но до настоящего времени законопроект в Государственную Думу не внесен.

Подзаконные акты, которые были приняты в отсутствие законов по данному вопросу, не добавляют ясности. К примеру, постановление

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.04.2005 №355-р – пункт 25. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 11.02.2005 г. – №15. – Ст. 1378.

Правительства Российской Федерации от 14.10.1996 г. № 1205 «О Концепции системы государственного учета и контроля ядерных материалов»¹ устанавливает, что Федеральное агентство по атомной энергии осуществляет государственный контроль и учет ядерных материалов, используемых в мирных целях, и, совместно с Министерством обороны Российской Федерации, - контроль и учет ядерных материалов в оборонных целях.

Кроме того, надзор в части ядерных материалов, используемых в мирных целях, также возложен на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Таким образом, мы получаем два термина, указанные в одном нормативном акте: «ядерные материалы, предназначенные для использования в оборонных целях» и «ядерные материалы, предназначенные для ядерного оружия и ядерных установок военного назначения», которые трудно отделить друг от друга. Также, не определяются моменты, когда одни и те же ядерные материалы становятся предназначенными для оборонных целей, а когда ядерного оружия и установок военного назначения.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору лицензирует всю деятельность в области использования атомной энергии, исключая связанную с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией, хранением и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения на основании постановления Правительства Российской

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О Концепции системы государственного учета и контроля ядерных материалов» от 14 октября 1996 г. №1205 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.02.1996 – № 43 – ст. 4918.

Федерации от 14.07.1997 г, № 865, утвердившего «Положение о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии»¹.

Государственная корпорация по атомной энергии Росатом лицензирует деятельность по использованию радиоактивных материалов для работ, проводимых в оборонных целях (разработка, изготовление, испытание, транспортирование, эксплуатация, хранение, ликвидация, утилизация ядерного оружия и военных энергетических установок) согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 20.06.2000 №47 «Положение о лицензировании по использованию радиоактивных материалов при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях»².

То есть, государственная корпорация по атомной энергии Росатом выдает лицензии на деятельность, включая перечисленный перечень, но, не ограничиваясь этим. Это вызывает пересечение полномочий двух нормативноправовых актов. В результате данной коллизии, может возникнуть ситуация, когда организации, работающей с ядерными материалами в оборонных целях, придется получать две лицензии на одну и ту же деятельность в двух разных ведомствах: Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору и в государственной корпорации по атомной энергии Росатом.

Государственная корпорация по атомной энергии Росатом осуществляет управление находящимися в федеральной собственности ядерными материалами, за исключением ядерных материалов, передаваемых в составе изделий

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Положение о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» от 14 июля 1997 г. №865 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.11.1997. – № 29. – Ст. 3528.

² Постановление Правительства Российской Федерации «Положение о лицензировании по использованию радиоактивных материалов при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях» от 20 июня 2000 г. №47 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.10.2000. – №26. – Ст. 2775.

Министерству обороны Российской Федерации на основании постановления Правительства Российской Федерации от 15.09.1998 № 1117 «О государственном органе, специально уполномоченном заключать договоры на передачу находящихся в федеральной собственности ядерных материалов в пользование юридическим лицам»¹. Представленные атомные материалы, передаются на основании договоров, заключенных юридическими лицами, которые получили соответствующие лицензии в Федеральной службе по экологическому, технологическому и ядерному надзору. Ряд организаций, осуществляющих свою деятельность с ядерным оружием и атомными энергетическими установками военного назначения, имеют лицензии, выданные Федеральным агентством по атомной энергии, но не имеют лицензий от Федеральной службы по экологическому, технологическому и ядерному надзору. Следовательно, такие организации не могут получать в пользование ядерные материалы.

По данному вопросу, В.А.Сидоренко указывает, что если ведомству удастся реализовать хотя бы одну из перечисленных в Федеральном законе №170-ФЗ функций органов государственного управления по использованию ядерной энергии, то это ведомство будет являться органом государственного управления использованием атомной энергии. Исходя из этого, по его мнению, к органам государственного управления использованием атомной энергии относятся: Росатом, МВД России, МЧС России, Минтранс России, Минздрав России, Росстандарт, Росгидромет и Минобороны России².

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О государственном органе, специально уполномоченном заключать договоры на передачу находящихся в федеральной собственности ядерных материалов в пользование юридическим лицам» от 15 сентября 1998 г.

№1117 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. – №39. – Ст. 4909.

² Комментарий к Федеральному закону «об использовании атомной энергии» под общей редакцией В.К. Гусева – М.: Издат, 1998. – С. 77-80.

Росстандарт и Росгидромет, по мнению В.А. Сидоренко, являются органами государственного управления по использованию ядерной энергии, поскольку первый участвовал в организации и проведении работ по сертификации оборудования для ядерных установок и осуществлял государственный контроль за соблюдением требований государственных стандартов, правил метрологии и сертификации в области использования ядерной энергии, а второй - государственный контроль за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации.

Представляется, что авторы закона, определяли юрисдикцию органов государственного регулирования использованием ядерной энергии, исходя из позиции выполнения представленных функций этими органами, а не то, что любой орган, который выполнял эти функции или участвовал в их выполнении, должен являться органом государственного управления ядерной энергии. Исходя из такого рассуждения, можно прийти к выводу, что Росстандарт является органом государственного управления практически во всех сферах народного хозяйства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.07.2006 №412 «О федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии»¹ был установлен список ведомств, которые относятся к органам государственного регулирования по использованию ядерной энергии: Федеральное агентство по атомной энергии²,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии» от 03 июля 2006 г. №412 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.12.2006. – №28. – Ст. 3079.

² С 22.03.2008 Росатом упразднен. Полномочия Росатома, определенные в актах Президента Российской Федерации, в установленной сфере деятельности применяются в отношении Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации.

Министерство обороны Российской Федерации, Федеральное агентство по промышленности России (Роспром)¹, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное агентство по образованию (Рособразование)², Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука)³, Федеральное агентство по энергетике (Росэнерго)⁴, Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)⁵, Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию (Росздрав)⁶, Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра).

На сегодняшний день, многие из представленных ведомств упразднены указами Президента Российской Федерации, и в действующей редакции постановления Правительства №412 данный перечень выглядит следующим образом: «Министерство обороны Российской Федерации(Минобороны России), Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России), Министерство промышленности и торговли Российской Федерации(Минпромторг России), Министерство энергетики Российской Федерации(Минэнерго России), Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России), Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра), Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России), Федеральное агентство морского и речного транспорта(Росморречфлот), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

¹ Агентство упразднено Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 №724

² Упразднено 10 марта 2010 года, его функции переданы Министерству образования и науки

³ Упразднено 10 марта 2010 года, его функции переданы Министерству образования и науки

⁴ Агентство упразднено Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 №724.

⁵ Указом Президента Российской Федерации от 1 ноября 2013 года федеральное агентство по строительству и ЖКХ преобразовано в Министерство строительства и жилищнокоммунального хозяйства Российской Федерации

⁶ Агентство упразднено Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 №724

Критерием отнесения представленных выше ведомств к органам государственного регулирования, являлось наличие подведомственной организации, осуществляющих какой-либо вид деятельности в области использования ядерной энергии. Распределение органов государственного управления использованием атомной энергии по видам деятельности приведено в таблице 1.

По мнению В.А. Сидоренко, такое распределение обуславливается нормами Федерального закона №170-ФЗ, что эксплуатация ядерной установки, реализуемая собственными силами, либо привлечение сторонних организаций, может осуществляться только организацией, которая была создана в соответствии с законодательством Российской Федерации и признана способной эксплуатировать указанные объекты. Признание организации способной осуществлять указанную выше деятельность, принимается органами государственного управления использованием ядерной энергии.

Некоторые исследователи рассматриваемого вопроса считают, что признание способности организаций к эксплуатации объектов, использующих ядерную энергию, является главной функцией органов государственного регулирования использованием ядерной энергии.

Федеральный закон №170-ФЗ относит к обязанностям эксплуатирующей организации, иметь в своем распоряжении полномочия, финансовые, материальные и другие ресурсы, необходимые для осуществления ее функций.

Таблица 1 – Распределение органов государственного управления использованием атомной энергии по видам деятельности

п/п	Вид деятельности	Орган государственного управления использованием атомной энергии
1	Ядерно-топливный цикл	Росатом
2	Ядерная электроэнергетика	Росатом
3	Ядерная наука и техника	Росатом

4	Медицинские организации	Минздрав России
5	Образовательные организации	Минобрнауки России
6	Эксплуатация судов с атомными силовыми установками	Росморречфлот
7	Научные исследования, не связанные с ядерной наукой и техникой	Минобрнауки России
8	Использование радиационных источников при проведении геологоразведочных работ	Роснедра
9	Использование радиационных источников в промышленности	Минпромторг России
10	Эксплуатация хранилищ радиоактивных отходов, образовавшихся в промышленности, науке, медицине и образовании	Минстрой России
11	Использование радиационных источников на тепловых электростанциях	Минэнерго России
12	Использование радиационных источников в оборонных целях	Минобороны России

Если эксплуатирующая организация неспособна обеспечить безопасность ядерной установки, то ответственность за ядерную безопасность несет орган государственного управления использованием ядерной энергии, пока им не будет назначена новая эксплуатирующая организация.

Следовательно, признавая организацию способной к эксплуатации объекта, использующего ядерную энергию, орган управления стремится обеспечить безопасность населения и окружающей среды при осуществлении деятельности представленного объекта. Однако те же цели преследует и лицензирование деятельности в области использования ядерной энергии. В этом плане эти два органа дублируют деятельность друг друга. Но у лицензирующего органа отсутствуют полномочия по надзору за финансово-экономическим состоянием эксплуатирующих организаций.

На западе не применяется понятие неспособности к эксплуатации объекта атомной энергетики организацией. Соответствие объекта использования ядерной энергии установленным требованиям, а также способность организации обеспечить безопасную эксплуатацию, определяются при лицензировании. Также

при лицензировании определяется соответствие организации по людским и финансовым ресурсам. А.И. Иойрыш назвал это «специальной квалификацией» и «финансовой возможностью»¹.

В практическом применении, если для выдачи лицензии эксплуатирующей организации, руководствоваться только требованиями, устанавливаемыми федеральным законом №170-ФЗ, то мало какие организации смогут соответствовать этим критериям. Многие из эксплуатирующих организаций, которые по требованиям федерального закона №170-ФЗ должны находиться в ведении какого-либо из органов государственного регулирования использования атомной энергии, не являются таковыми, но при этом продолжают работать в указанной сфере. Такие эксплуатирующие организации не подпадают ни под чье ведомство. Известны прецеденты, когда в Федеральное агентство по атомной энергии (или в Минатом до его преобразования) поступали прошения о признании за подобными организациями права эксплуатации объектов по использованию атомной энергии. Но на основании того, что ФААЭ не имеет права принимать подобные решения касательно неподведомственных ему организаций, им был выслан отказ.

В такой ситуации оказались некоторые учреждения Российской академии наук (РАН), которые имели в своем распоряжении действующие ядерные реакторы. Но поскольку РАН не является федеральным органом исполнительной власти, то и подведомственные ей организации эксплуатировать ядерные реакторы с ее позволения не могут. На момент существования Минатома России, РАН направляла к нему обращения, которые удовлетворялись. На основании изложенного выше, представляется, что Минатом не имел на это ни каких полномочий.

¹ Иойрыш А.И. Атом и право. – С. 94.

Для таких организаций, не являющихся федеральными органами исполнительной власти, остается только один выход: обратиться непосредственно в органы государственного управления безопасности при использовании ядерной энергии за выдачей соответствующей лицензии. При этом они не имеют решения о признании их способными эксплуатировать объект ядерной энергетики от государственного управления использованием ядерной энергии. Если такая организация-претендент докажет соответствие всем необходимым требованиям, то получит лицензию и соответственно право на эксплуатацию.

С одной стороны, выдача таких лицензий – это прямое нарушение Федерального закона №170-ФЗ, так как этот закон требует наличия у лицензиата положительного решения о признании способности эксплуатировать объект использования атомной энергии. С другой – отказ о выдаче лицензий подобным организациям парализовала обширную деятельность в области использования ядерной энергии.

Отсюда напрашивается вывод, что, по причине дублирования норм о признании способности организаций к эксплуатации объектов ядерной энергии, в Федеральном законе №170-ФЗ этот пункт можно исключить. В процессе лицензирования органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии выполняют достаточный перечень проверок претендента, чтобы позволить ему эксплуатировать объекты, использующие атомную энергию.

К тому же, такая реорганизация позволит снять с федеральных органов исполнительной власти функции, которые им не свойственны. Зачастую, такие федеральные органы сами отказываются от их причисления к органам государственного управления использованием атомной энергии, так как среди их сотрудников нет ни одного специалиста по использованию ядерной энергии. Среди таких Федеральных органов исполнительной власти находятся Федеральное

агентство по образованию и бывшее Федеральное агентство по сельскому хозяйству.

На примере зарубежных стран, где единый орган регулирования использования ядерной энергии, контролирует государственную политику по использованию атомной энергии в мирных целях, а также осуществляет реализацию государственной политики по разработке, производству и утилизации ядерного оружия. Такими примерами являются Министерство энергии в США и Комиссариат по ядерной энергии во Франции. Представляется, что именно такую структуру необходимо разрабатывать в Российской Федерации.

Такой орган государственного регулирования безопасности должен не только контролировать государственную политику по использованию атомной энергии в мирных и военных целях, а также осуществлять надзор за финансово-экономическим состоянием организации, которой была выдана лицензия на право осуществления своей деятельности в области использования ядерной энергии.

На сегодняшний день, частью таких полномочий обладают органы государственного регулирования использования ядерной энергии.

За примером обратимся к Федеральным государственным унитарным предприятиям (ФГУП). Контроль над их финансово-экономическим состоянием осуществляется на основании Федерального закона №161-ФЗ от 14.11.2002 «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹² и постановления Правительства Российской Федерации №793 от 03.12.2004 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного

¹ Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от

² .11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.05.2002. – №43. – Ст. 4746.

предприятия»¹ силами органов государственного регулирования использования ядерной энергии.

На основании представленных выше актов, в отношении ФГУП осуществляется:

назначение руководителя предприятия, заключение, изменение и прекращение трудового договора с ним; утверждение

программы деятельности;

согласование совершения крупных сделок, а также сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, осуществлением заимствований;

утверждение отчетов руководителя предприятия и бухгалтерской отчетности.

Если эксплуатирующая организация в качестве формы хозяйственной деятельности имеет акционерное общество, часть акций которой является федеральной собственностью, органы государственного регулирования использования ядерной энергии могут воздействовать на них через собрание акционеров и советы директоров, представляя интересы Российской Федерации. Степень воздействия определяется размером пакета акций, которым владеет Российская Федерация.

Также важно, что генеральный директор акционерного общества, преобразованного из государственного предприятия ядерно-энергетического

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» от 03 декабря 2004 г. №793 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.12.2004. – №50. – Ст. 5074.

комплекса, получает свидетельство на право управления этим предприятием от Федерального агентства по атомной энергии.

С другой стороны, у таких предприятий, в которых государственное влияние практически или полностью отсутствует, контроль финансовоэкономического состояния не осуществим. Органы государственного управления безопасностью просто не имеют достаточных полномочий. Это затрудняет выполнение Россией требований Конвенции о ядерной безопасности.

Постановление Правительства Российской Федерации №412 от 03.07.2006 «О федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии» определило органы государственного регулирования безопасности при использовании ядерной энергии:

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

Федеральное медико-биологическое агентство.

Как и для органов управления использованием ядерной энергии, регулирование безопасности также должно осуществляться только одним ответственным органом. Ему должна поручаться реализация законов и постановлений. Так как таких органов несколько, то один из них, который будет осуществлять регулирования ядерной и радиационной безопасности.

Из всего выше сказанного в данном параграфе, можно сделать следующие выводы. Полномочия государственных органов исполнительной власти

разделяются на: исполнительную власть и государственное администрирование, включающее государственное регулирование и управление, что соответствует российским и международным нормам права в области использования ядерной энергии.

Многие предприятия, занимающиеся в настоящее время использованием ядерной энергии в мирных целях, создавались для работы с ядерным оружием. На данный момент в законодательстве Российской Федерации не существует законов, которые бы могли препятствовать таким предприятиям, вернуться к своему изначальному роду деятельности.

Существует проблема, что в нормативных актах используются понятия трудно отличимые друг от друга, однако, нигде не приводится их точного определения. Примером таких понятий могут служить «ядерные материалы, предназначенные для использования в оборонных целях» и «ядерные материалы, предназначенные для ядерного оружия и ядерных установок военного назначения», установленные в постановлении Правительства Российской Федерации № 1205. Необходимо установить четкие определения спорным понятиям в законодательстве.

Существует дублирование норм о признании способности организаций к эксплуатации объектов ядерной энергии. Сначала это производится органами государственного управления использования ядерной энергии, такими как Росатом, Минздрав России, Минобрнауки России, Росморречфлот, Роснауки, Роснедра, Минпромторг России, Минстрой России, Минобороны России, затем при получении лицензии в органах государственного управления безопасности при использовании ядерной. Отсюда напрашивается вывод, что, по причине дублирования норм о признании способности организаций к эксплуатации объектов ядерной энергии, в Федеральном законе №170-ФЗ этот пункт можно исключить. В процессе лицензирования выполняется достаточный перечень

проверок претендента, чтобы позволить ему эксплуатировать объекты, использующие атомную энергию. К тому же, такая реорганизация позволит снять с федеральных органов исполнительной власти функции, которые им не свойственны. Зачастую, такие федеральные органы сами отказываются от их причисления к органам государственного управления использованием атомной энергии, так как среди их сотрудников нет ни одного специалиста по использованию ядерной энергии. Среди таких Федеральных органов исполнительной власти находятся Министерство образования и науки Российской Федерации и Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

1.2 Объекты государственного регулирования и управления в области использования ядерной энергии

К объектам государственного управления в административном праве относят:

- отношения, возникновение которых связано непосредственно с формированием и функционированием управленческих процессов, производимых в государстве;
- организованная совокупность отношений в обществе (как объект административного права), которые возникают, изменяются и прекращаются в ходе реализации управления государством.

Общественные отношения как общий объект административного права наделены сложной, комплексной природой. Так, для них характерны некоторые особенности:

- публично-правовой характер отношений и их возникновение, связанное в первую очередь с практическим осуществлением исполнительными государственными органами собственных полномочий. Важно

дополнить, что именно государство определяет рамки своего вмешательства в плане общественной жизни. Так, с одной точки зрения, данные ограничения обуславливаются необходимостью в обеспечении реализации интересов социума; с другой – неминуемой обязанностью организовать автономию каждой личности гражданского общества;

- посредством административного права регулируются отношения общественного характера в особой сфере жизни государства – управленческой области. Кроме того, государственное управление представляет собой организованную деятельность со стороны исполнительных органов власти. Важно дополнить, что она наделена разносторонним характером и организуется в плане разных сфер жизни: административно-политической, экономической, социальной, культурной и так далее. Кстати, в данное русло включена также система местного самоуправления.

Помимо представленных выше особенностей общественных отношений, регулируемых административным правом, важно отметить следующие характеристики:

посредством административного права осуществляется регулирование отношений, носящих управленческий характер. Как правило, их возникновение напрямую связано с деятельностью исполнительных органов власти, тем не менее наделены данные отношения исполнительно-распорядительными характеристиками. Ярким примером тому может послужить определенная деятельность со стороны Председателя Государственной думы, которая касается в первую очередь организации рабочего процесса ее комиссий и комитетов. Или же судебная деятельность, где имеет место объект правонарушения в административном праве. Тогда актуально распределение дел, которые подлежат

рассмотрению, непосредственно между судьями. Кстати, такого рода отношения в традиционном аспекте именуется внутриорганизационными; в большинстве своем административное право занимается регулированием отношений, где на первоначальных этапах исключается равенство участников в юридическом плане. Так, данные взаимодействия носят властный характер. Один участник правоотношений – это, так или иначе, обязательный субъект, имеющий некоторые полномочия государственно-властной природы. Исключением является лишь взаимодействие административно-договорного характера, однако удельный вес таких в общей совокупности отношений, связанных с управлением, очень мал; административное право регулирующим образом воздействует на отношения общественной направленности вместе с нормативами иных отраслей права Российской Федерации. Ярким примером тому может послужить определенного ранга взаимодействие с нормами трудового права в процессе регулирования вопросов относительно государственной службы.

В области использования ядерной энергии, нужно отметить, что здесь имеется ряд специфических объектов.

Первым из них является эксплуатирующая организация – «организация, созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации и признанная в порядке и на условиях, установленных Правительством Российской Федерации, соответствующим органом управления использованием атомной энергии 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».

Признание организации в качестве эксплуатирующей, влечет за собой возникновение прав и обязанностей. Этот статус необходим организации для получения лицензии на право выполнения работ в области использования атомной энергии. В случае какого-либо происшествия, ответственность за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, возлагаются на эксплуатирующую организацию¹. Более того, организация, эксплуатирующая радиационно-опасные объекты и производства, для обеспечения их безопасности вправе формировать резервы, расходы на которые будут относиться к расходам, связанным с производством и потреблением².

В статье 35 федерального закона №170-ФЗ сказано: «В случае неспособности эксплуатирующей организации обеспечить безопасность указанных объектов ответственность за безопасность и надлежащее обращение несет соответствующий орган управления использованием атомной энергии, который обязан обеспечить безопасность этих объектов до создания новой эксплуатирующей организации». Представляется, что описанная норма была введена для повышения безопасности объектов использования ядерной энергии в ситуациях, когда эксплуатирующая организация будет не в состоянии выполнять свою деятельность. Как пример, в случае банкротства.

Однако на практике, эту функцию крайне сложно реализовать, поскольку ни один орган государственного регулирования использования ядерной энергии не способен иметь те кадровые и технические возможности, которые необходимы для эксплуатации объектов ядерной энергетики. На западе функция контроля над состоянием операторов атомных установок возложена на лицензирующие органы.

¹ Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. №170-ФЗ – Ст. 53 (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.06.2007. – №7. – Ст. 834.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 №117 – ФЗ – Ст. 264. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.07.2004. – №31. – Ст. 3231.

Вторым объектом государственного регулирования и управления в области ядерной энергии являются организации, которые производят научные исследования, изыскания, проектирование, сооружение и вывод из эксплуатации атомных установок, пунктов хранения, и оборудования для них.

Согласно статье 37, орган государственного регулирования рекомендует организацию, которая будет ответственна за изыскательские работы по проекту атомной установки или пункта хранения.

Соответственно организации, которые предоставляют услуги эксплуатирующим организациям, ответственны за качество выполняемых работ, и ведение ядерной установки или поставляемого оборудования на протяжении всего установленного срока службы.

В случае, если предоставляющая услуги организация прекращает свою деятельность, органом управления использования ядерной энергии определяется другая организация, к которой переходит вся ответственность ее предшественника. При этом законодательство не конкретизирует, о какой ответственности идет речь. Согласно статье 9.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ)¹ юридическое лицо может быть привлечено к административной ответственности за нарушение норм и правил в области использования ядерной энергии. При этом, ответственность за вред, причиненный недостатками работы или услуги, устанавливается нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)². Независимо, какая ответственность возлагается на юридическое лицо, остается неясным, каким образом ее возможно

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.01.2002. – №1. – Ст. 1.

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 2. От 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 26 июля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 26.07.2017. – №31. – Ст. 4761.

переложить на другую организацию, не имеющую никакого отношения к выполненным работам и оказанным услугам.

Третьим объектом государственного регулирования и управления в области ядерной энергии являются организации, обладающие лицензией на право выполнения работ в области использования ядерной энергии.

На практике вполне возможна ситуация, когда организация будет иметь статус эксплуатирующей, но при этом не иметь соответствующей лицензии и даже не заниматься непосредственно эксплуатацией объектов использования ядерной энергии. Такое вполне может возникнуть по причине нечеткого определения понятия «эксплуатирующая организация» в статье 34 федерального закон №170-ФЗ. Под действие закона может попасть организация, которая неспособна эксплуатировать объект атомной энергетики самостоятельно, но имеет возможность производить эту деятельность с привлечением других организаций. При этом, отсутствует определение границ такого привлечения.

В Венской конвенции по гражданской ответственности за ядерный ущерб от 21.05.1963 г.¹ применяется понятие «оператор атомной установки», под которым понимается лицо, назначенное или признанное ответственным за конкретную установку государством в качестве оператора.

Конвенция по ядерной безопасности от 17.06.1994 г.², требует от стран участниц, чтобы соответствующая ответственность за безопасность атомной установки, возлагалась только на обладателя соответствующей лицензии.

Четвертым объектом государственного регулирования и управления в области ядерной энергии являются работники объектов по ядерной энергетике, которые обязаны получать соответствующие разрешения.

¹ Венская конвенция по ответственности за ядерный ущерб // Документ МАГАТЭ INFCIRC/500 – 20.03.1996.

² Конвенция о ядерной безопасности // Документ МАГАТЭ INFCIRC/449–05.07.1994.

Федеральный закон №170 в статье 27 определяет перечень должностей, которые связаны с эксплуатацией объектов использования ядерной энергии, и которым необходимо получить разрешения органов государственного регулирования безопасности при использовании ядерной энергии.

Перечень этих должностей определен постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 1997 г. № 240 «Об утверждении Перечня должностей работников объектов использования атомной энергии, которые должны получать разрешения Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на право ведения работ в области использования атомной энергии»¹. Сюда относятся: руководители объектов использования ядерной энергии, работники ответственные за безопасную эксплуатацию и работники, контролирующие ядерную и радиационную безопасность на производстве.

Граждане и юридические лица сами по себе не могут попасть под действие государственного регулирования и управления в использовании атомной энергии. Для этого им необходимо находиться в обращении с объектами использования ядерной энергии.

В федеральном законе №170-ФЗ определяются восемь типов объектов, которые работают с ядерной энергией:

– «ядерные установки - сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня должностей работников объектов использования атомной энергии, которые должны получать разрешения Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на право ведения работ в области использования атомной энергии» от 3 марта 1997 г. № 240 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.07.1997. – №10. – Ст. 1180.

ядерными реакторами, критическими и под критическими ядерными стендами; сооружения, комплексы, полигоны, установки и устройства с ядерными зарядами для использования в мирных целях; другие содержащие ядерные материалы сооружения, комплексы, установки для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов;

– радиационные источники – не относящиеся к ядерным установкам комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия, в которых содержатся радиоактивные вещества или генерируется ионизирующее излучение;

– пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты хранения, хранилища радиоактивных отходов (далее - пункты хранения) - стационарные объекты и сооружения, не относящиеся к ядерным установкам, радиационным источникам и предназначенные для хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранения или захоронения радиоактивных отходов;

– тепловыделяющая сборка ядерного реактора - машиностроительное изделие, содержащее ядерные материалы и предназначенное для получения тепловой энергии в ядерном реакторе за счет осуществления контролируемой ядерной реакции;

– облученные тепловыделяющие сборки ядерного реактора - облученные в ядерном реакторе и извлеченные из него тепловыделяющие сборки, содержащие отработавшее ядерное топливо;

– ядерные материалы - материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества;

– радиоактивные вещества - не относящиеся к ядерным материалам вещества, испускающие ионизирующее излучение;

- радиоактивные отходы - не подлежащие дальнейшему использованию материалы и вещества, а также оборудование, изделия (в том числе отработавшие источники ионизирующего излучения), содержание радионуклидов в которых превышает уровни, установленные в соответствии с критериями, установленными Правительством Российской Федерации;
- ядерное топливо - ядерный материал, предназначенный для получения тепловой энергии и (или) потоков излучения в ядерной установке за счет осуществления контролируемой ядерной реакции деления;
- отработавшее ядерное топливо - ядерное топливо, облученное в активной зоне реактора и окончательно удаленное из нее».

Объекты, работающие с атомной энергией, должны причисляться к одной из представленных выше категорий эксплуатирующей организацией, которая оперирует постановлениями органов государственного регулирования безопасности при использовании ядерной энергии. Однако, такие правила до сих пор не были установлены, что приводит к проблемам в правоприменительной практике. К примеру, могут возникнуть сложности определения категории, к которой относиться отработавшее ядерное топливо, переработка которого в настоящее время технологически не возможна, либо экономически не оправдана. Такое топливо может быть отнесено и к разряду радиоактивных отходов, и к ядерным материалам.

В целом заметно, что понятия, которыми оперирует Федеральный закон №170-ФЗ, соответствуют тем, что применяются в международной практике.

Однако, это только общее впечатление. При детальном рассмотрении могут быть обнаружены некоторые отличия. Так согласно статье 20 устава МАГАТЭ понятие «ядерный материал» разделено на 2 подвида:

«специальный расщепляющийся материал» означает плутоний-239; уран-233; уран, обогащенный изотопами 235 или 233; любой материал, содержащий одно или

несколько из вышеуказанных веществ; и такой другой расщепляющийся материал, который время от времени будет определяться Советом управляющих»;

«исходный материал» означает уран с содержанием изотопов в том отношении, в каком они находятся в природном уране; уран, обедненный изотопом 235; торий; любое из вышеуказанных веществ в форме металла, сплава, химического соединения или концентрата; какой бы то ни было другой материал, содержащий одно или несколько из вышеуказанных веществ в такой концентрации, которая время от времени будет определяться Советом управляющих».

Также размыто трактуется количество радиоактивного вещества, подпадающего под определение «ядерного материала» в статье 3 Федерального закона №170-ФЗ: объекты, содержащие в которых ядерного материала и радиоактивных веществ в количествах меньших установленными нормами и правилами, не попадают под действие указанного закона. Поэтому, в федеральных нормах и правилах в области использования атомной энергии НП-030-01 «Основные правила учета и контроля ядерных материалов», утвержденные постановлением Госатомнадзора России от 09 июля 2001 года №7 устанавливается, что уран и торий, которые содержатся в руде, не подлежат государственному контролю и учету. С точки зрения закона, урановая и коревая руда не являются ядерными материалами.

Достаточно спорным вопросом является причисление тепловыделяющих сборок ядерного реактора и облученных тепловыделяющих сборок ядерного реактора к самостоятельным объектам использования ядерной энергии. Согласно «Объединенной конвенции по безопасности обращения с отработанным топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами» (Joint convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management) от

24 декабря 1997 г.¹ государство вправе определять политику по ядернотопливному циклу и, в соответствии с этой политикой, либо считать отработавшее топливо ценным ресурсом, либо подвергать его захоронению.

Тепловыделяющие сборки соответствуют режиму по ядерным материалам, что подтверждается положениями Федерального закона №170. Но при этом, тепловыделяющие сборки не фигурируют в статьях, регламентирующих право собственности, лицензирование, учет и контроль, физическую защиту объектов использования ядерной энергии.

Проблема разнообразия терминов в российском законодательстве поднималась А.Б. Малышевым и Б.Х. Гордоном² Среди прочего, они обращали внимание на использование Конституцией Российской Федерации понятий «ядерная энергетика» и «расщепляющиеся материалы». В Уголовном кодексе Российской Федерации также используется понятие «атомная энергетика»². Но при этом, нигде не дается их определений. А Федеральный закон №170, являющийся основным в регулировании использования ядерной энергии, оперирует совсем другими понятиями.

Возможно, объяснение указанной проблеме кроется в том, что точное определение того или иного термина не всегда важно. К примеру, для обеспечения безопасности населения от радиационного излучения не важно, что будет являться его источником, поэтому объединение различных таких источников под одним понятием «Источник ионизирующего излучения» будет вполне закономерным. Но,

¹ Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами // Документ МАГАТЭ INFCIRC/546 – 21.07.2001. ² Малышев А.Б., Гордон Б.Х. «Отступление» ответственности в области использования атомной энергии // Журнал «Право и безопасность» – Март 2004. – № 1(10). – С. 32.

² «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.06.1999 г. – №25. – Ст. 2954.

несмотря на это, следует выработать единую терминологию в законодательстве и придерживаться ее при разработке новых нормативно-правовых актов.

Из всего выше сказанного в данном параграфе, можно сделать следующие выводы. В области использования ядерной энергии выделяют несколько специфических для данной области объектов. Эксплуатирующая организация, которая осуществляет работу с конкретной ядерной установкой, и отвечающая за безопасность этой установки. Устанавливается, что если эксплуатирующая организация не сможет продолжать свою деятельность, то ответственность за безопасность установки ложится на соответствующий орган управления использованием атомной энергии. Здесь возникает проблема, что органы государственного регулирования использования ядерной энергии не располагают кадровыми и техническими возможностями, которые необходимы для эксплуатации объектов ядерной энергетики и поддержания их безопасности. Более того, в свете предложения, озвученного в прошлом параграфе об упразднении функции признания способности организации к эксплуатации ядерной установки органами государственного регулирования, видится разумным обратиться к опыту западных коллег, и возложить эти функции на лицензирующие органы.

Следующим объектом являются организации, которые производят научные исследования, изыскания, проектирование, сооружение и вывод из эксплуатации атомных установок, пунктов хранения, и оборудования для них. Для таких организаций, в случае их прекращения своей деятельности, орган управления использованием ядерной энергии определяет другую организацию, которой перейдет вся ответственность за обслуживаемый объект. Здесь требуется уточнение в Федеральном законе №170-ФЗ, так как из закона не ясно, какая ответственность и каким образом переходит на новую организацию, которая не имеет никакого отношения к выполненным работам и указанным услугам.

Следующим объектом являются организации, обладающие лицензией на право выполнения работ в области использования ядерной энергии. По сути, это те же эксплуатирующие организации. Но Федеральный закон №170-ФЗ определяет эксплуатирующую организацию таким образом, что под это понятие может попасть организация, не имеющая лицензии и осуществляющая свою деятельность привлечением сторонних подрядчиков, объем привлечения которых также не определяется законом. Следовательно, требуется внесение уточнений в Федеральный закон №170-ФЗ.

Следующим объектом являются работники объектов по ядерной энергетике, которые обязаны получать соответствующие разрешения. Перечень должностей таких работников определен постановлением Правительства Российской Федерации № 240. Государственное регулирование и управление в использовании атомной энергии распространяется только на лиц, находящихся в обращении с объектами использования ядерной энергии, которые установлены в Федеральном законе №170-ФЗ. Однако, не установлены правила, по которым такие объекты относятся к той или иной категории, что требует доработки соответствующих нормативно-правовых актов.

1.3 Субъекты и механизм государственного управления и регулирования

Субъект правоотношений – это участник общественных отношений, наделенный правами и обязанностями¹. Субъектов административно-правовых отношений могут быть разделены на следующие группы²:

– все уровни органов исполнительной власти;

¹ Бахрах Д.Н. Административное право – М.: Норма, 2008. – С. 24.

² Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс – М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. – С. 153.

- органы управления учреждениями, организациями, предприятиями; – служащие государственных органов;
- граждане;
- другие органы государственной власти, реализующие нормы административного права;
- общественные объединения граждан.

Для настоящей работы наиболее интересна первая группа субъектов – органы исполнительной власти.

Международные нормы, такие как: «Конвенция о ядерной безопасности», «Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами», «О безопасности обращения с радиоактивными отходами», в которых состоит Российская Федерация, требуют наличия регулирующего органа от стран-участниц. У рассматриваемого регулирующего органа должны быть полномочия, ресурсы, компетенции, позволяющие осуществлять вверенные ему обязанности. К этим обязанностям относится реализация законодательной и регулирующей основы, которая будет поддерживаться странами-участницами и обеспечивать: введение необходимых национальных требований и положений по регулированию безопасности, лицензирование атомных установок и запрет на эксплуатацию таких установок без соответствующей лицензии, контроль и оценку атомных установок для контроля за соблюдением регулирующих положений и лицензий, систему наказаний за невыполнение регулирующих положений и лицензий (таких как приостановка действия, изменение или аннулирование).

Представленные выше конвенции обязывают, чтобы каждая из стран-участниц приняла соответствующие меры по разделению функций регулирующего органа и любых других органов или организаций, которые

занимающихся содействием использования или непосредственным использованием атомной энергии.

Согласно федеральному закону №170-ФЗ Российской Федерации определяются федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют государственное управление использованием ядерной энергии (далее в работе –органы государственного управления использованием ядерной энергии), Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование безопасности в ядерной энергетике (далее в работе –органы государственного регулирования безопасности использования ядерной энергии).

В соответствие с федеральным законом №170-ФЗ, органы государственного управления использованием ядерной энергии отвечают за:

развитие научной, инвестиционной, структурной политики при использовании ядерной энергии; создание мер для обеспечения безопасности в ядерной энергетике; создание норм и правил в области использования ядерной энергии; создание мер по пожарной охране, физической защите атомных установок, источников ионизирующего излучения, пунктов хранения, радиационных материалов и веществ; поддержания готовности сил и средств на случай чрезвычайных происшествий на объектах использования ядерной энергии и контроль над предупреждением таких ситуаций; организацию и выполнение работ сертификации изделий, оборудования и

технологий атомных установок, радиационных источников, пунктов хранения;

контроль над соблюдением требований государственных стандартов, правил метрологии и сертификации в области использования ядерной энергии; контроль над радиационной обстановкой на территории

Российской Федерации; контроль и учет

ядерных материалов;

контроль над безопасностью и техническим состоянием судов и других

плавсредств с атомными установками; разработка и реализация государственных программ по обращению с ядерными отходами.

Федеральный закон №170-ФЗ устанавливает понятие государственного регулирования безопасности при использовании ядерной энергии. Под этим понятием понимается деятельность органов исполнительной власти на федеральном уровне, уполномоченных Президентом Российской Федерации или по поручению Правительства Российской Федерации, нацеленную на организацию разработки, утверждения, введения в исполнение норм и правил по использованию ядерной энергии, лицензированию права ведения работ по использованию ядерной энергии, надзора над безопасностью, проведение экспертиз и инспекций, контроля над разработкой и выполнением обязанностей по защите работников объектов использования ядерной энергии, граждан и охране окружающей среды от воздействия ионизирующего излучения.

Проанализировав функции органов государственного регулирования использования ядерной энергии и органов по регулированию безопасности в атомной сфере, можно прийти к выводу, что действия первых из них осуществляется преимущественно по линейному принципу, а вторых – по функциональному.

Механизм государственного управления и регулирования, согласно теории государства и права, – это один из механизмов государства по реализации государственной власти и обеспечения руководства обществом¹.

По мнению Ю.А.Тихомирова, механизм государственного управления отражает степень взаимодействия разных элементов регулирования, зависимых и

¹ Комаров С.А. Общая теория государства и права. Учебник – М.: Юрайт, 1998. – С. 69.

связанных друг с другом¹. Элементы организации государственного регулирования подразделяются на:

общую систему государственного управления, которая включает в себя статус и функции специальных и других органов; административно-правовые регуляторы, характерные для рассматриваемой

сферы или отрасли;

стандартный необходимый комплект правовых актов и других регулирующих документов; механизм

государственного контроля и надзора; низовые

организации – объекты управления;

информационное обеспечение; степень участия

граждан и их объединений.

В основе механизмов государственного управления и регулирования лежат формы государственного регулирования и управления, структура органов регулирования и управления, функции и компетенции.

Козлов формулирует понятие формы управления, как «внешне выраженное действие исполнительного органа, выполняемое в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия»².

Формы управления можно разделить на несколько групп³: разработка актов управления;

¹ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. – С. 388.

² Цит. по: Попова Л.Л. Указ. соч. – С. 247.

³ Научные основы государственного управления в СССР под. ред. А.Е. Лунева / А.Е. Лунев. М.: Наука, 1968. – С. 98.

проведение общественно-организационных мероприятий; выполнение материально-технических действий; иная юридически значимая деятельность.

Д.Н. Бахрах выделяет в качестве содержания деятельности исполнительной власти выполняемые функции управления. В его понимании, форма исполнительной власти – это проявление видов действий органов, включающая большое количество форм: организационную (аппарат) и юридическую (административное право) ¹. Проводя структурирование форм деятельности исполнительной власти, Д.Н. Бахрах выделяет процессуальные и не процессуальные, гласные и негласные, правовые и не правовые².

Достаточно подробный анализ функций государственного управления осуществлен Г.В. Атаманчуком в работе «Государственное управление: проблемы методологии правового исследования». На его взгляд функции государственного управления оказывают наиболее сильное влияние на общественные отношения и связи. Он разделяет функции государственного управления на функции системы государственного управления в целом и функции отдельных органов и звеньев рассматриваемой системы. В свою очередь последняя группа подразделяется еще на 2 класса:

функции органов государственного управления, отражающие и определяющие непосредственный процесс воздействия субъектов государственного управления на подведомственные объекты; функции органов государственного управления, характеризующие процесс управления иерархией системы государственного управления³.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: Издательство норма, 2002. – С. 129.

² Там же. – С. 131.

³ Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М.: Юрид. лит., 1975. – С. 79-81.

Кроме того, функции органов и системы государственного управления, в зависимости от того в какой сфере они проявляются, делятся еще на три группы: общие, специальные и вспомогательные функции.

Критерии отнесения к общим функциям у различных исследователей разнятся. Г.В. Атаманчук предлагает отнести к их числу только функциональные проявления, свидетельствующие характером и содержанием об управляющих воздействиях особого типа, и только наиболее широко распространенные во всех процессах управления¹.

Функции, по мнению Г.В. Атаманчука, отвечающие выше изложенным требованиям:

организация, которая может быть выражена в качестве формирования и совершенствования объектов, подсистем и звеньев управления, а также воздействия заставляющие функционировать определенные социальные феномены; осуществление кадровой политики в субъектах и объектах советского государственного регулирования; планирование создания целей, средств и направлений развития субъектов и объектов государственного регулирования, в установлении конкретной программы их функционирования; регулирование - формирование правил, норм, методов поведения и деятельности, обеспечение их реализации; координация - согласование самостоятельного функционирования и развития разнородных объектов и субъектов государственного регулирования; контроль, осуществляющий обратную связь в управлении, анализ полученных результатов управления, воздействие на объекты и субъекты государственного регулирования.

¹ Там же. – С. 84.

В качестве методов государственного регулирования понимаются способы, с помощью которых возможно воздействие на участников регулирования с целью формирования их поведенческих функций для успешного решения поставленных задач¹.

Классификация методов государственного управления тоже представляется весьма обширной. Один из вариантов разделения методов государственного регулирования предлагает М.И. Пискотин: методы организации и методы деятельности аппарата управления². Под методами организации понимается хозяйственный расчет, концентрация, специализация и кооперирование производства, а под методами деятельности – убеждение, принуждение, регулирование, надзор и контроль.

Ю.М. Козлов, в свою очередь, разделяет методы государственного управления на группы: внеэкономического воздействия (организационные и административные) и экономического воздействия³.

Д.Н. Бахрах предлагает более широкий анализ методов административного воздействия²:

нормативное регулирование (издание актов государственной администрацией); структуризация (создание новых организаций, реорганизация, ликвидация, распределение и перераспределение полномочий и подчиненности); легализация (регистрация юридических лиц или предпринимателей);

¹ Лунев А.Е. Административное право. Учебник – М.: Юрид. лит., 1970. – С. 169.

² Советское административное право. Основы управления народным хозяйством под. ред. Ю.М. Козлова, М.И. Пискотина – М.: Юрид. лит. 1981. – С. 81.

³ Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. Сущность, функции, методы – М.: Изд-во Моск. Ун-та., 1971. – С. 113²
Бахрах Д.Н. Указ. соч. – С. 168-169.

право наделение (призыв на военную службу, выдача разрешений и лицензий); распределение (финансовое); договор; контроль; убеждение; поощрение; разрешение споров; принуждение; военное подавление.

Д.Н. Бахрах относит три последних пункта к методам правоохранительного воздействия, девять первых – регулятивного, созидательного.

Среди ученых есть и те, кто не согласен к такому подходу. Г.В. Атаманчук указывает на некорректность выделения методов правового регулирования в качестве особой группы. Он поясняет это тем, что возникает наложение двух различных понятий: содержания методов государственного регулирования с их соответствующим оформлением¹. На его взгляд, классификация методов государственного регулирования должна осуществляться следующим образом:

методы морально-идеологического характера (воспитание, разъяснение, пропаганда целей и содержания государственного управления); методы социально-политического характера (создание социальных и политических условий для граждан, увеличение влияние граждан в государственном управлении, развитие прав и свобод);

экономические методы; административные методы.

Еще одним достаточно спорным элементом механизма государственного управления является понятие «компетенции органов государственного управления». Б.М.Лазарев трактует это понятие как полномочия органов государственного управления по осуществлению государственной власти. На его взгляд, в компетенцию органов государственного управления входят²: право и

¹ Атаманчук Г.В. Указ. соч. – С. 95.

² Лазарев Б.М. Компетенция органов управления – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 101-102.

обязанность выполнять указанные в законе функции; право применять эти функции в предусмотренных законом формах.

Г.В. Атаманчук, в свою очередь, дает определение органу государственного регулирования, как юридическому выражению совокупности функций и полномочий органа в соответствующей сфере общественных взаимоотношений¹.

Также представляется важным упомянуть такие элементы государственного права и управления, как контроль и надзор. Мнения ученых часто расходятся при определении этих понятий.

Ю.А. Тихомиров называет контроль традиционной функцией управления, которая состоит в проверке выполнения и соблюдения нормативных планов и решений².

По его мнению, административный надзор является разновидностью государственного контроля и заключается в контроле не за всей деятельностью подведомственных органов и организаций, а только выполнения ими некоторого перечня установленных норм и правил³.

Другие исследователи вкладывают в понятие «надзор» более широкое значение. Они акцентируют, что контроль позволяет лишь констатировать факт соответствия представленным требованиям. В то время как надзор располагает полномочиями по применению соответствующих мер для решения возникающих проблем⁴.

Д.Н. Бахрах рассматривает административный надзор как «постоянный контроль государственной администрацией за соблюдением правовых норм

¹ Атаманчук Г.В. Указ. соч. – С. 115.

² Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – С. 112.

³ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. – С. 427.

⁴ Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Регулирование ядерной и радиационной безопасности под. ред. Ю.Г. Вишневого – М.: Знание. НТЦ ЯРБ, 2003. – С. 70.

гражданами и подведомственными организациями»¹. Он выделяет шесть направлений административного надзора:

правотворчество и определение правового режима поднадзорных объектов; организационно-массовая и материально-техническая предупредительная деятельность; предварительный контроль; текущий контроль; применение мер пресечения правонарушений; привлечение виновных к ответственности.

И наконец, рассмотрим элемент государственного управления и регулирования – административное принуждение.

Л.Л. Попов характеризует административное принуждение как систему мер, конкретизирующую государственное управляющее воздействие, для обеспечения должного поведения субъектов административного права. Другими словами - внешнее государственно-правовое воздействие на сознание и поведение граждан в форме ограничений личного, организационного или имущественного характера². Меры административного принуждения Л.Л. Попов делит на группы:

административно-предупредительные;
административного пресечения;
административной ответственности;
административно-процессуального обеспечения.

К первой группе относятся: введение карантина, таможенный досмотр, проверка документов, принудительно медицинское освидетельствование и так далее.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. – С. 183.

² Административное право. Учебник под ред. Л.Л. Попова – М.: Юрайт, 2011. – С. 284. ²
Там же. – С. 310.

Ко второй группе относятся меры: административное задержание, запрещение эксплуатации неисправного транспорта, приостановление работы предприятий, отзыв лицензии. Необходимо отметить, что многие, приведенные здесь примеры, имеют двойное назначение и относятся также к административнопроцессуальному обеспечению.

Меры административной ответственности приведены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Перечислим некоторые из них: предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификация, административное приостановление деятельности².

Из всего выше сказанного в данном параграфе, можно сделать следующие выводы. Федеральным законом №170-ФЗ определяются федеральные органы исполнительной власти, которые подразделяются на федеральные органы, осуществляющие государственное управление использованием ядерной энергии, и Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование безопасности в ядерной энергетике. Первые из них осуществляют регулирование по линейному принципу, то есть во главе каждого структурного подразделения находится руководитель-единоначальник, наделенный всеми полномочиями и осуществляющий единоличное руководство подчиненными ему работниками и сосредоточивающий в своих руках все функции управления. А второй – по функциональному принципу, то есть осуществляется горизонтальное разделение управленческого труда, предполагающее деление большого объема работы на части, выполнение указаний каждого функционального органа в пределах его компетенции обязательно для производственных подразделений.

По итогам данной главы можно сделать вывод: Существующая на данный момент нормативно-правовая база, на основании которой осуществляется управление и регулирование использования ядерной энергии не совершенна, и, прежде всего, требуется доработка и уточнение используемых определений. Так в частности, в данной главе установлено, что требуется уточнение понятия ядерные материалы, которые используются в оборонных целях или для ядерного оружия, что позволит регулировать деятельность предприятий, которые при своем основании работали с ядерным оружием, а после переквалифицировались на использование ядерной энергии в мирных целях.

Необходимо четко определить условия работы с объектами, которые выделяют в области использования ядерной энергии. Конкретно: условия обеспечения безопасности при прекращении своей деятельности эксплуатирующей организации и организаций, выполняющих научные исследования, изыскания, проектирование, сооружение и вывод из эксплуатации атомных установок, пунктов хранения, и оборудования для них, а также четкое определение самих этих организаций и лиц, находящихся в обращении с объектами использования ядерной энергии.

Необходимо исключить дублирование норм о признании способности организаций к эксплуатации объектов ядерной энергии, что позволит упростить процесс получения лицензий как для самих организаций, так и процесс регулирования для самих государственных органов в области использования ядерной энергии.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

2.1 Государственное управление объектами использования ядерной энергии

как федеральным имуществом: основные проблемы и перспективы развития

Объекты, использующие ядерную энергию, являются объектами повышенной опасности, поэтому к ним применяется особое положение по регулированию их оборота.

До этого в работе уже упоминалось, что Федеральный закон №170-ФЗ подразделяет объекты, использующие атомную энергию, на девять групп: ядерные установки, радиационные источники, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты хранения, хранилища радиоактивных отходов, тепловыделяющая сборка ядерного реактора, облученные тепловыделяющие сборки ядерного реактора, радиоактивные вещества, радиоактивные отходы, отработавшее ядерное топливо, ядерное топливо.

У каждого из указанных выше объектов юридические признаки и оборотоспособность различаются.

Согласно Конституции Российской Федерации, статья 71: «В ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба»¹.

То есть, атомная энергетика и расщепляющиеся материалы в перечне государственного ведения выносятся отдельной строкой.

В состав атомной энергетике входят атомные электростанции (АЭС) и предприятия ядерно-топливного цикла, которые как раз подпадают по понятие, представленное в Федеральном законе, ядерная установка.

Также, в федеральном законе №170-ФЗ используется понятие расщепляющихся материалов, которые по своей сути относятся к ядерным материалам. То есть материалам, которые содержат ядерные вещества или обладают способностью к их воспроизводству (расщеплению).

Указ Президента Российской Федерации №202 от 14.02.1996 «Об утверждении Списка ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадающих под экспортный контроль» относит к специальным расщепляющимся материалам Плутоний-239, Уран-233, Уран, обогащенный изотопом 235 или 233, либо любой другой материал, содержащий указанные вещества.

Ни один федеральный закон, ни Конституция Российской Федерации не дают определения понятия «ведение». Некоторые из исследователей данной области определяют «ведение» в качестве государственного воздействия на объекты. То

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – №12. – Ст. 1201.

есть это нормативное регулирование, руководство, координация, учет, контроль и так далее¹.

Согласно Федеральному закону №170-ФЗ, ядерные материалы и установки закреплены в исключительной федеральной собственности за Российской Федерацией.

Юридические лица могут получить в пользование ядерные материалы только на основании заключенного договора со специально уполномоченным государственным органом и наличии соответствующей лицензии. Указанный договор уполномочено заключать только Федеральное агентство по атомной энергии на основании постановления Правительства №1117 от 15.09.1998².

Кроме того, что Росатом определяет заключение договора с юридическими лицами, желающих использовать ядерные материалы, на их передачу, он также определяет специальные разрешения на передачу указанных материалов от одного юридического лица другому.

Правоприменительная практика выявила в этой процедуре две проблемы.

Первая проблема заключается в том, что при работе с ядерными материалами ограничиться только их использованием. В правовой теории за понятием «пользование» закрепилось извлечение полезных свойств из вещи, получаемые при личном ее потреблении, а за понятием «распоряжение» - действия в отношении вещи, которые определяют ее судьбу².

¹ Конституция Российской Федерации. Комментарий под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурнина – М.: Юридическая литература, 1994. –С. 338.

² Правительство Российской Федерации. Постановление от 15 сентября 1998 года № 1117 «О государственном органе, специально уполномоченном заключать договоры на передачу находящихся в федеральной собственности ядерных материалов в пользование юридическим лицам» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.10.1998. – №12. – Ст. 36. ² Гражданское право. Учебник под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: Проспект, 1998 – С. 337.

Некоторые из исследователей заявляют, что права собственника не ограничиваются представленными в Гражданском кодексе: владение, пользование, распоряжение, а помимо этого включают в себя еще потребление и видоизменение.

Добыча атомных материалов происходит из руды и необходимо совершение еще множества операций над ней, чтобы она начала считаться ядерным топливом и могла применяться атомных реакторах. При работе атомного реактора, вследствие цепной реакции деления, часть материала становится непригодной к делению и приобретает статус радиоактивного вещества.

Описанный процесс работы реактора наглядно демонстрирует, что лица, работающие с ядерными материалами, не просто пользуются ими, а совершают над ними процесс видоизменения и потребления.

Второй проблемой является вопрос, на каком основании атомные материалы становятся федеральной собственностью. Гражданский кодекс, статья 218, трактует приобретение права собственности лицом над новой вещью, если она была создана или изготовлена с соблюдением законов и правовых актов для собственного пользования.

На сегодняшний момент, собственником всех производимых ядерных материалов, в соответствии с пятой статьей Федерального закона №170-ФЗ, является Россия, но производят эти материалы юридические лица за свой счет.

Сразу несколько правовых источников: Федеральный закон № 170-ФЗ и «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31 июля 1998 №145-ФЗ¹, статья 43, а также Счетная палата Российской Федерации, требуют, чтобы все средства с продажи атомных материалов поступали в федеральный бюджет.

¹ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31 июля 1998 №145-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.11.2017. – №47. – Ст. 6841

В этом явно прослеживается противоречие Федерального закона №170-ФЗ и ГК Российской Федерации: приобретение в собственность атомных материалов Российской Федерацией, не предусмотренное ГК Российской Федерации.

Зарубежные страны регулируют вопрос собственности на атомные материалы по-разному. К примеру, Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом) подразделяет термин ядерного материала на два подвида: сырье и специальные расщепляющие материалы. Сырье – это природный уран, обедненный уран и торий. Специальные расщепляющиеся материалы – это уран, обогащенный ураном-233 или ураном 235, плутоний и любые продукты их содержащие. И на основании этого разделения, сырье разрешено иметь в частной собственности, а все расщепляющиеся материалы принадлежат только Евратому.

Государства и частные лица, располагающие в собственности специальные расщепляющиеся материал, могут использовать и потреблять их в широком смысле. Евратом, в свою очередь, при возникновении потребности в специальных ядерных материалах, приобретает права на использование и потребление у их владельца. То есть, права на использование приобретаются собственником у владельца.

Учет специальных расщепляющихся материалов, собственником которых является Евратом, осуществляется специально созданным Агентством, которое выполняет «Финансовый счет специальных расщепляющихся материалов». Этот счет отражает все выполняемые с расщепляющимися материалами операции. Также, на основании отчетности Агентства выполняется изменение стоимости материалов таким образом, чтобы это не могло повлечь никаких убытков или прибыли Евратома. Возникающие по причине такого изменения цен прибыль и убытки полностью ложатся на владельцев.

В российском праве такие методы не применяются. В качестве выхода можно предложить создать ограниченный круг лиц, которому будут передаваться атомные материалы и ядерные установки в хозяйственное ведение или оперативное управление. В такой круг лиц могут входить Федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП) или хозяйственные общества, у которых не менее 51% акций находятся в федеральной собственности. Это позволит выполнить требования Конституции Российской Федерации по сохранению в ведении государства атомных установок и материалов, а также позволит создать хозяйственный оборот, который будет содействовать развитию экономики. В случае, если какое-либо из предприятий или лиц из обозначенного выше круга перестанет удовлетворять представляемым к ним требованиям, то ядерные материалы могут быть у него отчуждены на основании статьи 238 Гражданского кодекса.

Государственная политика в отношении использования ядерных материалов требует соблюдения безопасности при их эксплуатации. Поэтому для сделок с ядерными материалами предлагается применять порядок, наподобие существующего в отношении оружия. То есть, как и в случае оружия, которое может быть куплено физическими и юридическими лицами на основании выданной лицензии, а после зарегистрировано в полиции, возможно проведение сделок с ядерными материалами. Государственные органы, которые ответственны за учет и контроль ядерных материалов, могут выдавать соответствующие лицензии на покупку, а после новый владелец материалов будет обязан зарегистрировать их в органе по учету и контролю перемещения ядерных материалов. Такая схема для своей реализации не требует создания дополнительных органов, а только трансформирует функции Росатома по заключению договоров в выдачу лицензий на сделки с ядерными материалами.

Еще одной проблемой государственного управления являются атомные установки, которые не имеют оборонного назначения. Федеральный закон №170ФЗ устанавливает их принадлежность к федеральной собственности. В указанном законе отсутствуют как запреты, так и разрешения на совершение каких-либо сделок по передаче в пользование или аренду атомных установок.

Но практика показывает, что уже на протяжении нескольких лет хозяйственные общества используют атомные установки. Примером может служить передача в управление атомных ледоколов Министерством транспорта к ОАО «Мурманское морское пароходство».

В странах, входивших в состав СССР и являющихся соседями России, регулирование собственности на ядерные установки осуществляется более либерально. Например, Закон Республики Казахстан №442-V от 29.01.2016 «Об использовании атомной энергии» устанавливает также и юридических лиц с любой формой собственности в качестве владельцев объектов атомной энергетики.

Возвращаясь к обсуждению предложения о создании ограниченного круга лиц, которому может быть предоставлена возможность по приобретению ядерных материалов и установок в хозяйственное ведение или оперативное управление, опыт Республики Казахстан может послужить примером.

Также, на сегодняшний день наблюдается интересная практика изменения обороноспособности других объектов использования ядерной энергии, таких как не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов и радиоактивных веществ.

Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» определило

закрепление за федеральной собственностью всех радиоактивных материалов¹. Хотя действующим законодательством не дается определение понятия «радиоактивный материал», по контексту правовых актов, применяющих этот термин, можно заключить, что это любое вещество, обладающее ионизирующим излучением (радиоактивные вещества, материалы и отходы).

Федеральный закон №170-ФЗ еще с момента принятия в 1995 году допускал, чтобы радиоактивные отходы, которые не содержат ядерных материалов, и радиоактивные вещества находились в собственности муниципальной и субъектов Российской Федерации. В последующем, практическое применение этого закона, привело к потребности в его смягчении².

В ответ на это, уже в 1997 году были приняты изменения к Федеральному закону №170-ФЗ³. В результате этих изменений, юридические лица получили возможность иметь в своей собственности радиоактивные вещества, которые применялись в промышленности, медицине и научных исследованиях. Однако, изменения к закону по-прежнему не позволяли юридическим лицам иметь в собственности радиоактивные отходы. Это создает проблему, заключающуюся в возможности возникновения ситуации, когда предмет, который не содержал никаких радиоактивных веществ, обретет статус радиоактивных отходов.

¹ Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 №3020-1 (ред. от 24.12.1193) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.12.1991. – №52. – Ст. 4589.

² Комментарий к Федеральному закону «об использовании атомной энергии» под общей редакцией В.К. Гусева – М.:Издат, 1998. – С. 38.

³ См.: Федеральный закон «О внесении изменения и дополнения в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 15 января 1997 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 11.10.1995. – №48. – Ст. 4552.

Примером такого предмета может служить спецодежда или инструмент, который применялся для обслуживания атомной установки.

В ситуации, когда такие предметы принадлежат государственному предприятию, являющемуся, к примеру, эксплуатирующей организацией, то эти предметы, как и все остальное имущество, остаются государственной собственностью. В случае, если эксплуатирующая организация – хозяйственное общество, то возникает вопрос, чьей собственности теперь принадлежат эти предметы. Федеральный закон №170 однозначно относит их к радиоактивным отходам, а, следовательно, они не могут принадлежать частной организации.

И только еще спустя шесть лет, в 2003 году были приняты новые изменения¹. С этого момента юридические лица получили право приобретать и иметь в собственности любые радиоактивные вещества и радиоактивные отходы, не содержащие ядерных материалов.

Однако, эти изменения не решили всех проблем, поскольку пункты хранения радиоактивных веществ и отходов по-прежнему являются федеральной собственностью. А такие пункты есть во всех организациях, деятельность которых связана с использованием радиоактивных веществ. Объединить все эти пункты хранения под единым управляющим государственным органом практически невозможно. К тому же, повлечет большие затраты бюджетных средств. Из всего этого напрашивается вывод о необходимости предоставить собственникам радиоактивных веществ право собственности на пункты хранения.

Необходимо изменить действующий механизм, по которому осуществляется заключение договоров на передачу ядерных материалов юридическому лицу. Для этого следует разрешить государственным унитарным предприятиям и

¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнения в статью 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» от 29 октября 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.09.1997. – №7. – ст. 808.

ограниченному кругу хозяйственных обществ иметь в праве собственности ядерные материалы, установки и пункты хранения по принципу аналогичному при обороте гражданского и служебного оружия.

Из всего выше сказанного в данном параграфе, можно сделать следующие выводы. Ни один федеральный закон, ни Конституция Российской Федерации не дают определения понятия «ведение». Некоторые из исследователей данной области определяют «ведение» в качестве государственного воздействия на объекты. То есть это нормативное регулирование, руководство, координация, учет, контроль и так далее.

Выявлены две проблемы, возникающие при передаче в пользование ядерных материалов юридическим лицам. Во-первых, ядерные материалы передаются юридическим лицам только в пользование, что подразумевает получение полезных свойств, осуществляемое при личном потреблении, ядерных материалов, но не определять их судьбу, то есть изменять. Вследствие физических свойств ядерных материалов, работа с ними приводит к их видоизменению и потреблению. Во-вторых, возникает противоречие между Федеральным законом №170-ФЗ и ГК Российской Федерации в плане определения собственности над ядерными материалами. Первый устанавливает, что все ядерные материалы должны находиться в федеральной собственности. А второй, что лицо получает права над новой вещью, если она была создана или изготовлена с соблюдением законов и правовых актов для собственного пользования. При этом, производство ядерных материалов осуществляют юридические лица за свой счет при осуществлении своей деятельности. Поэтому, предлагается создать ограниченный круг лиц, которому будут передаваться атомные материалы и ядерные установки в хозяйственное ведение или оперативное управление. Для обеспечения безопасности при осуществлении сделок с ядерными материалами в собственности предлагается выдавать лицензии на покупку таких материалов, и обязать сторону,

приобретающую ядерные материалы, производить их постановку на учет в органе по учету и контролю перемещения ядерных материалов.

Предлагается официально прописать в Федеральном законе №170-ФЗ разрешение на совершение сделок по передаче в пользование или аренду атомных установок, которые в настоящий момент ни как не оговорены, что позволит узаконить и без того существующую практику пользования юридическими лицами таких установок, а соответственно и осуществлять их контроль.

Еще одной проблемой является запрет юридическим лицам иметь в собственности пункты хранения радиоактивных веществ и отходов. Может возникнуть ситуация, когда предмет, который не содержал никаких радиоактивных веществ, обретет статус радиоактивных отходов. Поэтому, пункты хранения есть во всех организациях, деятельность которых связана с использованием радиоактивных веществ. Объединить все эти пункты хранения под единым управляющим государственным органом практически невозможно. К тому же, повлечет большие затраты бюджетных средств. Необходимо изменить действующий механизм, по которому осуществляется заключение договоров на передачу ядерных материалов юридическому лицу. Для этого следует разрешить государственным унитарным предприятиям и ограниченному кругу хозяйственных обществ иметь в праве собственности ядерные материалы, установки и пункты хранения по принципу аналогичному при обороте гражданского и служебного оружия.

2.2 Государственное управление в сфере обращения с радиоактивными отходами: проблемные вопросы и пути совершенствования

Обсуждая использование атомной энергии, нельзя не упомянуть радиоактивные отходы. Проблема обращения с ними стоит особенно остро для всех

государств, не зависимо от того, применяют они ядерную энергетику или нет. Вещества, содержащие радиоактивные изотопы, применяются во многих сферах деятельности: медицина, наука, промышленность. Следовательно, в производстве радиоактивных отходов участвует не только энергетика, но и все перечисленные отрасли.

Радиоактивные отходы представляют большую опасность, как для живых существ, так и для природы, поскольку способны сохранять свои ионизирующие свойства на протяжении многих лет. Все это требует особого внимания со стороны государства, для обеспечения должного уровня безопасности. Специалисты, работающие с ядерными веществами и радиоактивными отходами, заявляют, что с технической точки зрения эта проблема решаема, но требует серьезной экономической поддержки.

В Вене 5 сентября 1997 года прошла дипломатическая конференция, по итогам которой была разработана «Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами» рассматривающая глобальные вопросы правового регулирования обращения с радиоактивными отходами.

Обращение с радиоактивными отходами, согласно Объединенной конвенции, включает в себя широкий спектр деятельности связанный с обработкой, хранением, снятием с эксплуатации и так далее. Из всех этих видов деятельности, наибольший интерес представляет захоронение радиоактивных отходов. Программный план действий, принятый Организацией Объединенных Наций, Agenda 21 (Повестка дня на 21 век) на конференции ООН в 1992 году, характеризует этот вопрос как наиболее проблемный.

ООН определяет захоронение, как закрытое содержание радиоактивных отходов в специальной установке без их дальнейшего извлечения.

Российская Федерация, в свою очередь, присоединилась к объединенной конвенции в 1999 году и утвердила ее в 2005¹.

Проведя анализ Объединенной конвенции, следует обратить внимание на следующие пункты.

Объединенная конвенция возлагает безопасность при обращении с радиоактивными отходами на государство. Государством должна быть обеспечена защита от ионизирующих излучений, оказывающих смертельно опасное воздействие на человека и окружающую среду. При обращении с радиоактивными отходами, всю ответственность несет лицензированная организация, деятельность которой привела к появлению конкретных радиоактивных отходов². Если обладатель лицензии, источник радиоактивных отходов, отсутствует, то вся ответственность ложится на государство.

Объединенная конвенция в статье 22 обязывает стран участниц располагать необходимым и достаточным объемом финансовых ресурсов для обеспечения безопасности эксплуатации ядерных ресурсов, их последующего снятия с эксплуатации, захоронения и контроля над захороненными радиоактивными отходами.

Ряд экспертов данной области формулируют принцип ответственности лицензируемого оператора радиационной установки³. Так как по истечению ресурса радиоактивного топлива и его превращения в радиоактивные отходы,

¹ См.: Федеральный закон «О ратификации Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами» от 4 ноября 2005 г. № 139-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2006. – №18. – Ст. 1908.

² См.: Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами. – Ст. 21 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2006. – №18. – Ст. 1908.

³ Handbook on Nuclear Law / C. Stoiber – International Atomic Energy Agency, 2003. – P. 101.

именно владелец должен осуществлять их захоронение, тем самым сохраняя бюджетные средства государства.

Многие развитые страны, имеющие в своем распоряжении ядерную энергию, в качестве основы законов об использовании атомной энергии или законов об обращении с радиоактивными отходами используют положения Объединенной конвенции.

Так в Финляндии действует акт о ядерной энергии (Nuclear energy act), принятый в 1987 году. Этот акт устанавливает, что организация, желающая получить лицензию на осуществление деятельности с применением атомной энергии, которая неизбежно влечет производство и радиоактивных отходов, вместе с заявкой на лицензию предоставляет в Ministry of Trade and Industry (министерство торговли и промышленности) план по обращению с радиоактивными отходами и стоимостную оценку затрат на будущее захоронение. Лицензирующий орган, на основании этих трех документов, принимает решение об отказе или удовлетворении запроса на лицензию. При этом, при получении лицензии на организацию возлагаются обязанности по обеспечению безопасности обращения, а также обладания достаточными финансовыми ресурсами для захоронения радиоактивных отходов. Вся эта процедура носит название «обязательство по обращению с радиоактивными отходами» (waste management obligation) и сохраняется за организацией до принятия решения о его прекращении.

Прекращение обязательств по обращению с радиоактивными отходами возможно в трех случаях:

- передача отходов другому лицу вместе с обязательствами;
- захоронения радиоактивных отходов; –
- перемещение отходов за пределы страны.

Кроме описанных выше схем, которые предоставляются в лицензирующий орган, предприятие, перед получением уже одобренной лицензии, обязано

предоставить в Государственный Фонд по обращению с ядерными отходами (State Nuclear Waste Management Fund) ценные бумаги, которые будут являться гарантией надлежащего обращения с радиоактивными отходами. Такими бумагами могут выступать страховые полисы, банковские гарантии или ипотечные закладные. Если лицензированный владелец радиоактивных отходов выйдет за рамки представленных им схем, то Государственный совет Финляндии может принять решение об изъятии у него этих отходов, которые будут переданы другой лицензированной организации и утилизированы за счет продажи предоставленных ценных бумаг.

Еще одним примером обращения с радиоактивными отходами на Западе является Чешская Республика. Там функционирует Управление хранилищ радиоактивными отходами (Radioactive waste repository authority), учрежденное министерством торговли и промышленности Чехии. Это является гарантией государства, что все радиоактивные отходы, принадлежащие Чешской Республике, будут безопасно утилизированы.

Управление хранилищ радиоактивными отходами осуществляет функции по контролю над всем жизненным циклом хранилищ (изыскательские работы, строительство, пуско-наладка, эксплуатация, закрытие с последующим мониторингом состояния); обращению с радиоактивными отходами; определению размеров объемов финансовых затрат для захоронений; и контроль над выводом из эксплуатации объектов.

В Чешской Республике образован, так называемый, «Атомный» счет, который содержит финансовые средства, затрачиваемые на обращение с радиоактивными отходами. Все лицензированные организации, осуществляющие деятельность по работе с радиоактивными отходами, выполняют обязательные ежегодные взносы на «Атомный» счет.

Дополнительно, Чешский Национальный банк, в котором содержится «Атомный» счет, выплачивает проценты за пользование этими средствами Управлению хранилищ радиоактивных отходов. Оно в свою очередь инвестирует эти проценты в ценные бумаги, что позволяет финансово обеспечить все этапы обращения с радиоактивными отходами.

В Королевстве Швеция применяется подход к управлению ядерными отходами схожий с Чешским. Шведские предприятия, осуществляющие свою деятельность в атомной энергетике, несут полную ответственность за ядерные отходы, возникающие при работе принадлежащих им АЭС, с последующим захоронением¹. Также, специальная система налогообложения перечисляет средства от реализации электрической энергии, сгенерированной на атомных электростанциях, в национальный фонд, управляемый государственной организацией SKN и расходуемый на обращение с радиоактивными отходами.

Размеры налога, отчисляемого в национальный фонд, строятся на основании планируемых расходов на обращение с радиоактивными отходами.

В России ситуация ядерными отходами складывается несколько иначе. В 2011 году был принят Федеральный закон №190-ФЗ от 11.07.2011 «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который разрабатывался на протяжении более чем 10 лет.

Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработанным топливом и радиоактивными отходами, разработанная в Вене 05.09.1997 года требует, чтобы государства, применяющие ядерную энергию, обладали нормативно-правовой базой по обращению с радиоактивными отходами и отработанным ядерным топливом. И вот наконец-то в Российской Федерации

¹ Рыбальченко И.Л. Шведская система обращения с РАО и ОЯТ: Аналитический обзор. – СПб., 2004. – С. 20.

функционирует закон, который упорядочит отношения при обращении с ядерными отходами. Закон рассматривает экологическую, социальную и экономическую составляющие данной проблемы.

Много вопросов возникает по экологической составляющей, а именно легализации закачки жидких радиоактивных отходов (ЖРО) в полости на границах геологических пластов, так называемые «геологические горизонты». Статья 30 пункт 2 Федерального закона №190 регулирует эту проблему.

Ни одной страной в мире, кроме России, не используется такой способ захоронения ядерных отходов. В том числе и МАГАТЭ не предусматривал такого способа по причине негативного общественного отношения, до настоящего момента. Еще одна причина того, что ни кто в мире не применяет закачку жидких радиоактивных отходов под землю – это отсутствие каких-либо гарантий, что ЖРО не начнет перемещаться между слоями и тем самым попадет в системы водоснабжения.

Пункт 2 статьи 30 Федерального закона №190 требует обязательной локализации отходов в границах между пластами. Но по сути, это является больше теоретической оговоркой, чем механизмами по реализации этого условия.

Эксперты по захоронению атомных отходов, заявляющие о достаточной надежности данного метода, опираются на наблюдения, которые практически невозможно экстраполировать на сколько-нибудь существенный отрезок времени.

Границы подземных пластов могут быстро измениться вследствие сейсмической активности. Не смотря на то, что на большей части территории России сейсмическая активность слабая, в последнее время наблюдается тенденция возникновения таких происшествий.

Официальное узаконивание хранения жидких радиоактивных отходов в подземных недрах, вынуждает МАГАТЭ скорректировать свои документы и

легализовать данный способ в международном масштабе. Это может привести к непредсказуемым последствиям, так как невозможно предсказать, каким образом другие страны станут использовать данный способ хранения радиоактивных отходов.

Закон устанавливает, что жидкие радиоактивные отходы, закаченные под землю, обретают статус особых, а, следовательно, не могут быть извлечены в последующем.

Более того, легализация захоронения жидких радиоактивных отходов в геологическом горизонте противоречит пункту 5, статье 56 «Водного кодекса Российской Федерации». Хотя эксперты Росатома заявляют, что полости на границах геологических пластов не являются водными объектами, все-таки, при даже незначительном перемещении подземных вод, изменении их уровня, расхода, объема в районе захоронения, эти места могут считаться водными ресурсами. Водный кодекс Российской Федерации прямо и категорически запрещает в статье 56 захоронения ядерных материалов в водных объектах. Следовательно, эти два Федеральных закона противоречат друг другу.

Положительным новшеством, устанавливаемым Федеральным законом №190-ФЗ является регулирование ввоза радиоактивных отходов на территорию Российской Федерации. До принятия этого закона, существовало только регулирование ввоза ядерных материалов, которое устанавливалось Федеральным законом №7-ФЗ от 10.01.2002 «Об охране окружающей среды», радиоактивные отходы не регулировались ни одним законом.

Статья 31 Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает требования, на основании которых может быть произведен ввоз радиоактивных отходов на территорию Российской Федерации для регенерации или захоронения (для радиоактивных отходов, произведенных на

территории Российской Федерации), дезактивации и переработки (для отходов, произведенных за рубежом, и подлежащих обязательному возвращению в страну происхождения).

Таким образом, можно сделать вывод, что закон, открывая пути для ввоза радиоактивных отходов на территорию России, все же не до конца проработан. Представляется, что при отсутствии надежных механизмов контроля выполнения представленного закона и возрастания количества перевозок грузов с радиоактивными веществами, все это повысит угрозу для граждан Российской Федерации и окружающей среды.

Часть Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», посвященная социальным вопросам, определяет порядок создания пунктов захоронения радиоактивных отходов.

Федеральный закон №190-ФЗ в статье 13 устанавливает: «Выполнение работ по сооружению и эксплуатации пунктов глубинного захоронения радиоактивных отходов, закрытию таких пунктов захоронения осуществляется при наличии лицензии на пользование недрами, выданной в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах, и разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии, выданного в соответствии с законодательством Российской Федерации в области использования атомной энергии».

В статье 7 указанного закона устанавливаются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Первые – «принимают участие и согласовывают решения» по размещению и сооружению пунктов хранения радиационных отходов, а вторые – «принимают участие» при принятии решений о размещении на территории муниципалитета пунктов хранения отходов.

Поскольку согласование подразумевает только обсуждение уже принятого решения в целях достижения консенсуса, что в корне отличает эту деятельность от непосредственного принятия решения.

Поскольку в законе указано, что согласование происходит на основании градостроительного кодекса, то можно сделать вывод о согласовании возведения хранилища РАО на уровне субъекта Российской Федерации осуществляется только с Губернатором. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации не могут представлять интересов населения в этом вопросе. Следовательно, при постройке хранилища радиоактивных отходов местные исполнительные власти будут поставлены перед фактом принятого решения.

Муниципальные власти вообще ограничены только принимать участие в возведении.

При возникновении ситуации, когда региональной или муниципальной власти не удастся достичь согласия в вопросе возведения пункта хранения радиоактивных отходов, то специальная комиссия, которую соберут по такому случаю, примет решение в течение трех месяцев.

Таким образом, ни население, ни законодательные органы не могут повлиять на принятие решения возведения пункта хранения. Все будет зависеть от позиции Росатома и местной исполнительной власти.

Рассматриваемый закон также устанавливает финансовую ответственность за обращение и захоронение радиоактивных отходов.

В статье 22 устанавливается: «Финансовое обеспечение деятельности по обращению с радиоактивными отходами осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средств местных бюджетов, средств специального резерва, собственных средств

или привлеченных средств юридических лиц, средств физических лиц, а также иных не запрещенных законодательством Российской Федерации источников».

В законе установлена схема, по которой будет осуществляться финансирование обращения с радиоактивными отходами.

Производители радиационных отходов обязуются платежи в специальный фонд Росатома, средства в который будут переводиться через национального оператора.

Для осуществления выбора национального оператора, Правительству Российской Федерации нужно выбрать кандидатов, представленных Росатомом. Кроме того, Федеральный закон №190-ФЗ обязывает Росатом осуществлять контроль деятельности установленного оператора, включая финансовый оборот. Следовательно, Росатом обретает в своем составе еще одну дополнительную структуру, занимающуюся вопросами обращения с радиоактивными отходами и сбором отчислений от производителей отходов.

В представленной схеме можно обнаружить несколько недостатков. Во-первых, структура обращения с радиоактивными отходами осталась идентичной той, что нарабатывалась предприятиями Росатома, и не претерпела ни каких изменений. Федеральный закон произвел только структурирование отношений при обращении с радиоактивными отходами внутри государственной корпорации Росатом. Не были созданы никакие экономические отношения, все радиоактивные материалы, и финансовые средства остались внутри Росатома. Более того, Росатом получил возможность на сбор денег за радиоактивные отходы, которые будут производиться сторонними предприятиями, не принадлежащими государственной корпорации.

Вновь создаваемый национальный оператор является полностью зависимым и подчиненным Росатому. К тому же, все финансовые средства, полученные за наработанные радиоактивные отходы, будут скапливаться в специальном фонде,

который опять же принадлежит Росатому. Все это не дает никаких гарантий положительного решения вопросов по безопасному обращению с радиоактивными отходами.

Описанный специальный резервный фонд, также порождает множество вопросов. В отношении этого фонда остается непонятным, кто и как будет осуществлять контроль над текущим состоянием этого фонда, входящие и исходящие средства. Также, представляется невозможным проконтролировать, каким образом и на что Росатом будет тратить полученные от производителей радиоактивных отходов деньги.

Более того, Федеральный закон №190-ФЗ не предусматривает какой-либо финансовой помощи регионам и субъектам, на территории которых хранилища и могильники радиоактивных отходов.

На сегодняшний день, единственным признаком, определяющим право собственности на радиоактивные отходы, является принадлежность к месту, в котором эти отходы были произведены. Представленный Федеральный закон также не дает никаких пояснений по этому поводу.

К тому же, ситуация усложняется с технологической точки зрения. Так основным производителем радиоактивных отходов являются атомные электростанции. Но эти отходы принадлежат не электростанциям, а заводу по переработке отработанного ядерного топлива – РТ-1, который принадлежит и управляется государством через Федеральное государственное унитарное предприятие «ПО Маяк», в обход Росатома.

Необходимо выяснить, кто является собственником радиоактивных отходов, образующихся при предоставлении услуг по обращению с ЯМ и РВ. По всей видимости, в этой роли должен выступать заказчик услуг. Также, необходимо решить проблему определения права собственности на ядерные материалы и вещества, которые переходят в категорию радиоактивных отходов.

Существует множество видов радиационных отходов: твердые, жидкие и газообразные, по степени активности, удаляемые и особые. Ввиду такого разнообразия, законодательство не предоставляет даже их определения, не говоря о принадлежности радиоактивных отходов. Вследствие чего, необходимо провести ревизии, определить право собственности юридических лиц на те или иные радиоактивные отходы, что поможет предотвратить возникновение возможных коррупционных схем по отказу от ответственности за радиоактивные отходы. Проведение таких мероприятий позволит определить зоны финансовой ответственности за обращение с радиоактивными отходами, уменьшить количество бесхозных отходов, и, следовательно, минимизировать расходы из бюджета.

Еще одним важным этапом является проведение предварительной финансовой оценки процесса утилизации радиоактивных отходов. Это поможет создать государственную систему обращения с радиоактивными отходами, а также позволит лучше отслеживать расход денежных средств из специальных резервных фондов государственной корпорации Росатом.

Для создания более четкой и ясной финансовой ответственности, и механизмов оплаты за утилизацию радиоактивных отходов, предлагается дополнить статью 22 Федерального закона №190-ФЗ от 11.07.2011 «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где более подробно изложить требования по финансовой ответственности. В законе необходимо дать пояснения следующего характера:

– юридическое лицо, осуществляющее свою деятельность и располагающее правом собственности на радиоактивные отходы, должно нести полную финансовую ответственность за располагаемые радиоактивные отходы, и оплачивать все затраты, связанные с захоронением отходов;

– величина средств, отчисляемых в специальные резервные фонды, должны формироваться с учетом полной финансовой ответственности юридических лиц, производящих радиоактивные отходы.

Из всего выше сказанного в данном параграфе, можно сделать следующие выводы. Страны запада располагают достаточно проработанной нормативноправовой базой по обращению с радиоактивными отходами, которая основывается на «Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами», принятой в Вене от 05.09.1997 года.

В Российской Федерации принят Федеральный закон № 190-ФЗ, на основании которого осуществляется регулирование в указанной области.

Следует отметить, что данный закон не был принят своевременно. Если сравнивать с другими развитыми странами, активно использующими ядерную энергию, то Россия должна была принять этот закон несколько десятилетий назад. Возможно, именно это стало причиной становления неблагоприятной ситуации в России по обращению с радиоактивными отходами. Поэтому, принятие такого закона, безусловно, является положительным фактором.

Данный федеральный закон располагает целым рядом норм, которые помогут в разрешении проблем, скопившихся в области обращения радиоактивных отходов. Ниже представлены некоторые из них.

Приводятся определения терминов и понятий в статье 3 Федерального закона №190-ФЗ, применяемые в области регулирования радиоактивных отходов. Это существенно пополняет перечень определений, имеющих в других законах и нормативных документах, что снизит вероятность ошибочного толкования и неверного применения законов.

Даны определения собственникам пунктов хранения радиоактивных отходов, пунктов долговременного хранения, захоронения и консервации в статье 9. Это в

некоторой степени позволит устранить неопределенность и безответственность на этих опасных для живых существ и природы объектах.

Глава 2 федерального закона определяет цели, принципы, структуру «Единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами». До этого момента, Российское законодательство не определяло процесс функционирования структуры, определяющей основные вопросы по обращению с радиоактивными отходами. Здесь же, определены основные принципы функционирования «Единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами», определяющей приоритет жизни и здоровья людей, сохранности окружающей среды от смертельно опасного воздействия радиоактивных отходов. Также, устанавливается финансовая ответственность предприятий, производящих радиоактивные отходы, за их безопасную транспортировку и захоронение. Произведено разделение на федеральные и региональные пункты захоронения радиоактивных отходов, что позволяет разграничить права и ответственность между органами государственной власти. Здесь же дается определение, полномочия и функции национального оператора по обращению с радиоактивными отходами.

Определяются обязанности и ответственность предприятий, производящих радиоактивные отходы, и специальных организаций по обращению с радиоактивными отходами в статьях 21 и 22. Это позволяет точнее определять ответственных за нарушения в области обращения с радиоактивными отходами.

Кроме положительных качеств, законопроект обладает некоторыми неопределенностями, а иногда даже противоречиями другим федеральным законам, что было описано выше.

Основным же недостатком, видится тот факт, что большая часть государственного регулирования обращением с радиоактивными отходами

осуществляется государственной корпорацией Росатом. Оговори это еще раз более подробно.

Во-первых, все денежные средства не будут покидать Росатом, что приводит к застаиванию экономических отношений и более медленному развитию отрасли. К тому же, усложняется процесс контроля над финансовыми операциями, что также не может считаться положительным развитием.

Во-вторых, национальный оператор полностью контролируется и управляется Росатомом. Это лишает его независимости и создает вероятность, что его деятельность будет в большей степени направлена на осуществление политики Росатома, чем обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами.

В-третьих, Федеральным законом №190 вводится понятие «накопленных радиоактивных отходов», то есть отходов, которые были созданы и не утилизированы до вступления данного закона в силу. В законе предполагается, что Росатом будет заниматься и этими отходами, а финансирование этой деятельности будет осуществляться из государственного бюджета. Однако, статья 22 Федерального закона №190-ФЗ не регламентирует порядок этого финансирования. Вследствие этого, остается не ясной судьба «накопленных радиоактивных отходов».

В-четвертых, в законе обозначен новый вид отходов – «особые (не удаляемые) радиоактивные отходы». Причем, Росатом самостоятельно определяет, какие отходы необходимо относить к этой категории. В результате этого, могут быть созданы прецеденты отнесения радиоактивных отходов к группе особых.

По итогам данной главы можно сделать вывод: существуют проблемы, связанные с передачей ядерных материалов в пользование и нахождение в собственности таких материалов у юридических лиц. Для решения озвученных проблем предлагается создать ограниченный круг лиц, которому будут

передаваться атомные материалы и ядерные установки в хозяйственное ведение или оперативное управление. Проработаны меры по обеспечению безопасности при совершении сделок с ядерными материалами.

Создание озвученного выше ограниченного круга лиц, которому будут передаваться атомные материалы и ядерные установки в хозяйственное ведение или оперативное управление, позволит решить еще одну проблему. Такой проблемой является запрет юридическим лицам иметь в собственности пункты хранения радиоактивных веществ и отходов, которые так или иначе существуют во всех организациях, деятельность которых связана с использованием радиоактивных веществ.

Существует проблема пользования юридическими лицами атомных установок, которое никак не оговорено в законодательстве, что предлагается исправить внесением изменений в Федеральный закон №170-ФЗ.

Еще одной проблемой является обращение с радиоактивными отходами, которое регулируется недавно принятым Федеральным законом № 190-ФЗ. Данный федеральный закон располагает целым рядом норм, которые помогут в разрешении проблем, скопившихся в области обращения радиоактивных отходов. Основными из них являются определения терминов и понятий. Основным же недостатком указанного закона является, что большая часть государственного регулирования обращением с радиоактивными отходами осуществляется государственной корпорацией Росатом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полномочия государственных органов исполнительной власти разделяются на: исполнительную власть и государственное администрирование, включающее государственное регулирование и управление, что соответствует российским и международным нормам права в области использования ядерной энергии.

Федеральным законом №170-ФЗ определяются федеральные органы исполнительной власти, которые подразделяются на федеральные органы, осуществляющие государственное управление использованием ядерной энергии, и Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование безопасности в ядерной энергетике. Первые из них осуществляют регулирование по линейному принципу, то есть во главе каждого структурного подразделения находится руководитель-единоначальник, наделенный всеми полномочиями и осуществляющий единоличное руководство подчиненными ему работниками и сосредоточивающий в своих руках все функции управления. А второй – по функциональному принципу, то есть осуществляется горизонтальное разделение управленческого труда, предполагающее деление большого объема работы на части, выполнение указаний каждого функционального органа в пределах его компетенции обязательно для производственных подразделений.

Многие предприятия, занимающиеся в настоящее время использованием ядерной энергии в мирных целях, создавались для работы с ядерным оружием. На данный момент в законодательстве Российской Федерации не существует законов, которые бы могли препятствовать таким предприятиям вернуться к своему изначальному роду деятельности.

Существует проблема, что в нормативных актах используются понятия трудно отличимые друг от друга, однако, нигде не приводится их точного определения. Примером таких понятий могут служить «ядерные материалы, предназначенные для использования в оборонных целях» и «ядерные материалы, предназначенные для ядерного оружия и ядерных установок военного назначения», установленные в постановление Правительства Российской Федерации № 1205. Необходимо установить четкие определения спорным понятиям в законодательстве.

Существует дублирование норм о признании способности организаций к эксплуатации объектов ядерной энергии. Сначала это производится органами государственного управления использования ядерной энергии, такими как Росатом, Минздрав России, Минобрнауки России, Росморречфлот, Роснедра, Минпромторг России, Минстрой России, Минобороны России, затем при получении лицензии в органах государственного управления безопасности при использовании ядерной. Отсюда напрашивается вывод, что, по причине дублирования норм о признании способности организаций к эксплуатации объектов ядерной энергии, в Федеральном законе №170-ФЗ этот пункт можно исключить. В процессе лицензирования выполняется достаточный перечень проверок претендента, чтобы позволить ему эксплуатировать объекты, использующие атомную энергию. К тому же, такая реорганизация позволит снять с федеральных органов исполнительной власти функции, которые им не свойственны. Зачастую, такие федеральные органы сами отказываются от их причисления к органам государственного управления использованием атомной энергии, так как среди их сотрудников нет ни одного специалиста по использованию ядерной энергии. Среди таких Федеральных органов исполнительной власти находятся Министерство образования и науки Российской Федерации и Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

В области использования ядерной энергии выделяют несколько специфических для данной области объектов. Эксплуатирующая организация, которая осуществляет работу с конкретной ядерной установкой, и отвечающая за безопасность этой установки. Устанавливается, что если эксплуатирующая организация не сможет продолжать свою деятельность, то ответственность за безопасность установки ложится на соответствующий орган управления использованием атомной энергии. Здесь возникает проблема, что органы государственного регулирования использования ядерной энергии не располагают

кадровыми и техническими возможностями, которые необходимы для эксплуатации объектов ядерной энергетики и поддержания их безопасности. Более того, в свете предложения, озвученного выше, об упразднении функции признания способности организации к эксплуатации ядерной установки органами государственного регулирования, видится разумным обратиться к опыту западных коллег, и возложить эти функции на лицензирующие органы.

Следующим объектом являются организации, которые производят научные исследования, изыскания, проектирование, сооружение и вывод из эксплуатации атомных установок, пунктов хранения, и оборудования для них. Для таких организаций, в случае их прекращения своей деятельности, орган управления использованием ядерной энергии определяет другую организацию, которой перейдет вся ответственность за обслуживаемый объект. Здесь требуется уточнение в Федеральном законе №170-ФЗ, так как из закона не ясно, какая ответственность и каким образом переходит на новую организацию, которая не имеет никакого отношения к выполненным работам и указанным услугам.

Следующим объектом являются организации, обладающие лицензией на право выполнения работ в области использования ядерной энергии. По сути, это те же эксплуатирующие организации. Но Федеральный закон №170-ФЗ определяет эксплуатирующую организацию таким образом, что под это понятие может попасть организация, не имеющая лицензии и осуществляющая свою деятельность привлечением сторонних подрядчиков, объем привлечения которых также не определяется законом. Следовательно, требуется внесение уточнений в Федеральный закон №170-ФЗ.

Следующим объектом являются работники объектов по ядерной энергетике, которые обязаны получать соответствующие разрешения. Перечень должностей таких работников определен постановлением Правительства Российской Федерации № 240. Государственное регулирование и управление в использовании

атомной энергии распространяется только на лиц, находящихся в обращении с объектами использования ядерной энергии, которые установлены в Федеральном законе №170-ФЗ. Однако, не установлены правила, по которым такие объекты относятся к той или иной категории, что требует доработки соответствующих нормативно-правовых актов.

Ни один федеральный закон, ни Конституция Российской Федерации не дают определения понятия «ведение». Некоторые из исследователей данной области определяют «ведение» в качестве государственного воздействия на объекты. То есть это нормативное регулирование, руководство, координация, учет, контроль и так далее.

Выявлены две проблемы, возникающие при передаче в пользование ядерных материалов юридическим лицам. Во-первых, ядерные материалы передаются юридическим лицам только в пользование, что подразумевает получение полезных свойств, осуществляемое при личном потреблении, ядерных материалов, но не определять их судьбу, то есть изменять. Вследствие физических свойств ядерных материалов, работа с ними приводит к их видоизменению и потреблению. Во-вторых, возникает противоречие между Федеральным законом №170-ФЗ и ГК Российской Федерации в плане определения собственности над ядерными материалами. Первый устанавливает, что все ядерные материалы должны находиться в федеральной собственности. А второй, что лицо получает права над новой вещью, если она была создана или изготовлена с соблюдением законов и правовых актов для собственного пользования. При этом, производство ядерных материалов осуществляют юридические лица за свой счет при осуществлении своей деятельности. Поэтому, предлагается создать ограниченный круг лиц, которому будут передаваться атомные материалы и ядерные установки в хозяйственное ведение или оперативное управление. Для обеспечения безопасности при осуществлении сделок с ядерными материалами в собственности

предлагается выдавать лицензии на покупку таких материалов, и обязать сторону, приобретающую ядерные материалы, производить их постановку на учет в органе по учету и контролю перемещения ядерных материалов.

Предлагается официально прописать в Федеральном законе №170-ФЗ разрешение на совершение сделок по передаче в пользование или аренду атомных установок, которые в настоящий момент ни как не оговорены, что позволит узаконить и без того существующую практику пользования юридическими лицами таких установок, а соответственно и осуществлять их контроль.

Еще одной проблемой является запрет юридическим лицам иметь в собственности пункты хранения радиоактивных веществ и отходов. Может возникнуть ситуация, когда предмет, который не содержал никаких радиоактивных веществ, обретет статус радиоактивных отходов. Поэтому, пункты хранения есть во всех организациях, деятельность которых связана с использованием радиоактивных веществ. Объединить все эти пункты хранения под единым управляющим государственным органом практически невозможно. К тому же, повлечет большие затраты бюджетных средств. Необходимо изменить действующий механизм, по которому осуществляется заключение договоров на передачу ядерных материалов юридическому лицу. Для этого следует разрешить государственным унитарным предприятиям и ограниченному кругу хозяйственных обществ иметь в праве собственности ядерные материалы, установки и пункты хранения по принципу аналогичному при обороте гражданского и служебного оружия.

В Российской Федерации принят Федеральный закон № 190-ФЗ, на основании которого осуществляется регулирование области обращения с радиоактивными отходами.

Следует отметить, что данный закон не был принят своевременно. Если сравнивать с другими развитыми странами, активно использующими ядерную

энергию, то Россия должна была принять этот закон несколько десятилетий назад. Возможно, именно это стало причиной становления неблагоприятной ситуации в России по обращению с радиоактивными отходами. Поэтому, принятие такого закона, безусловно, является положительным фактором.

Данный федеральный закон располагает целым рядом норм, которые помогут в разрешении проблем, скопившихся в области обращения радиоактивных отходов. Ниже представлены некоторые из них.

Приводятся определения терминов и понятий в статье 3 Федерального закона №190-ФЗ, применяемые в области регулирования радиоактивных отходов. Это существенно пополняет перечень определений, имеющих в других законах и нормативных документах, что снизит вероятность ошибочного толкования и неверного применения законов.

Даны определения собственникам пунктов хранения радиоактивных отходов, пунктов долговременного хранения, захоронения и консервации в статье 9. Это в некоторой степени позволит устранить неопределенность и безответственность на этих опасных для живых существ и природы объектах.

Глава 2 федерального закона определяет цели, принципы, структуру «Единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами». До этого момента, Российское законодательство не определяло процесс функционирования структуры, определяющей основные вопросы по обращению с радиоактивными отходами. Здесь же, определены основные принципы функционирования «Единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами», определяющей приоритет жизни и здоровья людей, сохранности окружающей среды от смертельно опасного воздействия радиоактивных отходов. Также, устанавливается финансовая ответственность предприятий, производящих радиоактивные отходы, за их безопасную транспортировку и захоронение. Произведено разделение на федеральные и региональные пункты захоронения

радиоактивных отходов, что позволяет разграничить права и ответственность между органами государственной власти. Здесь же дается определение, полномочия и функции национального оператора по обращению с радиоактивными отходами.

Определяются обязанности и ответственность предприятий, производящих радиоактивные отходы, и специальных организаций по обращению с радиоактивными отходами в статьях 21 и 22. Это позволяет точнее определять ответственных за нарушения в области обращения с радиоактивными отходами.

Кроме положительных качеств, законопроект обладает некоторыми неопределенностями, а иногда даже противоречиями другим федеральным законам, что было описано выше.

Основным же недостатком, видится тот факт, что большая часть государственного регулирования обращением с радиоактивными отходами осуществляется государственной корпорацией Росатом. Оговори это еще раз более подробно.

Во-первых, все денежные средства не будут покидать Росатом, что приводит к застаиванию экономических отношений и более медленному развитию отрасли. К тому же, усложняется процесс контроля над финансовыми операциями, что также не может считаться положительным развитием.

Во-вторых, национальный оператор полностью контролируется и управляется Росатомом. Это лишает его независимости и создает вероятность, что его деятельность будет в большей степени направлена на осуществление политики Росатома, чем обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами.

В-третьих, Федеральным законом №190-ФЗ вводится понятие «накопленных радиоактивных отходов», то есть отходов, которые были созданы и не утилизированы до вступления данного закона в силу. В законе предполагается,

что Росатом будет заниматься и этими отходами, а финансирование этой деятельности будет осуществляться из государственного бюджета. Однако, статья 22 федерального закона №190-ФЗ не регламентирует порядок этого финансирования. Вследствие этого, остается не ясной судьба «накопленных радиоактивных отходов».

В-четвертых, в законе обозначен новый вид отходов – «особые (не удаляемые) радиоактивные отходы». Причем, Росатом самостоятельно определяет, какие отходы необходимо относить к этой категории. В результате этого, могут быть созданы прецеденты отнесения радиоактивных отходов к группе особых.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 №6ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – №12. – Ст. 1201.
2. Конвенция о ядерной безопасности // Документ МАГАТЭ INFCIRC/449 – 05.07.1994.
3. Венская конвенция по ответственности за ядерный ущерб // Документ МАГАТЭ INFCIRC/500 – 20.03.1996.
4. Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.05.2006. – №18. – Ст. 1908.

5. Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами // Документ МАГАТЭ INFCIRC/546 – 21.07.2001.
6. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. №170-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.06.2007. – №7. – Ст. 834.
7. Гражданский кодекс российской Федерации. Часть 2. От 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 26 июля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 26.07.2017. – №31. – Ст. 4761.
8. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.06.1999 г. – №25. – Ст. 2954.
9. Федеральный закон «О внесении изменения и дополнения в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 15 января 1997 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 11.10.1995. – №48. – ст. 4552.
10. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 №96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации – 15.03.1999. – №18. – Ст. 2222.
11. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 №117 – ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.07.2004. – №31. – Ст. 3231.
12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.01.2002. – №1. – Ст. 1.

13. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 №161-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.05.2002. – №43. – Ст. 4746.

14. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнения в статью 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» от 29 октября 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.09.1997. – №7. – Ст. 808.

15. Федеральный закон «О ратификации Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами» от 4 ноября 2005 г. № 139-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2006. – №18. – Ст. 1908.

16. Указ Президента Российской Федерации «О классификаторе правовых актов» от 15.03.2000 №511 (ред. от 28.06.2005) // Собрание законодательства Российской Федерации – 11.08.2000. – №12. – Ст. 1260.

17. Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 №314 (ред. от 28.09.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.08.2004. – №11. – Ст. 945.

18. Постановление Правительства Российской Федерации «О Концепции системы государственного учета и контроля ядерных материалов» от 14 октября 1996 г. №1205 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.02.1996 – № 43 – ст. 4918.

19. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня должностей работников объектов использования атомной энергии, которые должны получать разрешения Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на право ведения работ в

области использования атомной энергии» от 3 марта 1997 г. № 240 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.07.1997. – №10. – Ст. 1180.

20. Постановление Правительства Российской Федерации «Положение о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» от 14 июля 1997 г. №865 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.11.1997. – № 29. – Ст. 3528.

21. Постановление Правительства Российской Федерации «О государственном органе, специально уполномоченном заключать договоры на передачу находящихся в федеральной собственности ядерных материалов в пользование юридическим лицам» от 15 сентября 1998 г. №1117 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. – №39. – Ст. 4909.

22. Постановление Правительства Российской Федерации «Положение о лицензировании по использованию радиоактивных материалов при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях» от 20 июня 2000 г. №47 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.10.2000. – №26. – Ст. 2775.

23. Постановление Правительства Российской Федерации «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» от 03 декабря 2004 г. №793 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.12.2004. – №50. – Ст. 5074.

24. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.04.2005 №355-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 11.02.2005 г. – №15. – Ст. 1378.

25. Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование

безопасности при использовании атомной энергии» от 30 июля 2006 г. №412 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.12.2006.

– №28. – Ст. 3079.

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

26. Административное право. Учебник под ред. Л.Л. Попова / Л.Л. Попов – М.: Юрайт, 2011. – 703 с.
27. Административное право зарубежных стран. Учебник под ред. А.Н. Козырина / А.Н. Козырин – М.: Спарк, 2003. – 229 с.
28. Административное право. Учебник под ред. Л.Л. Попова / Л.Л. Попов – М.: Юрайт, 2011. – 703 с.
29. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук – М.: Юрид. Лит., 1997. – 393 с.
30. Атаманчук, Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1975. – 239 с.
31. Бахрах, Д.Н. Административное право. / Д.Н. Бахрах. – М.: Издательство норма, 2002. – 816 с.
32. Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский – М.: Норма, 2008. – 816 с.
33. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Регулирование ядерной и радиационной безопасности под. ред. Ю.Г. Вишневого / Ю.Г. Вишневский. – М.: Знание. НТЦ ЯРБ, 2003. – 400 с.
34. Власов, В.А. Советское административное право / В.А. Власов,

С.С. Деникин – Госюриздат, 1959. – 535 с.

35. Воинов, Н.А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства. Вопросы государства и права / Н.А. Воинов – Издательство Казанского университета, 1959. – 345 с.

36. Гражданское право. Учебник под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. /

А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – М.: Проспект, 1998 – 784 с.

37. Иойрыш, А.И. Атомная энергия. Правовые проблемы/А.И. Иойрыш. –

М.: Наука, 1995. – 216 с.

38. Иойрыш, А.И. Атом и право / А.И. Иойрыш. – М.: Международные отношения, 1969. – 221 с.

39. Иойрыш, А.И. Атомное законодательство капиталистических стран

(сравнительно-правовой анализ) / А.И. Иойрыш, А.Б. Чопорняк. – М.: Наука, 1990. – 320 с.

40. Карлтон Стойбер Справочник по ядерному праву / Карлтон Стойбер, Алек Бер, Норбельт Пальер, Вольфрам Тонхаузер. – IAEA (Международное агентство по атомной энергии), 2006. – 213 с.

41. Козлов, Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. Сущность, функции, методы / Ю.М. Козлов. – М.: Изд-во Моск. Ун-та., 1971. – 167 с.

42. Комаров, С.А. общая теория государства и права. Учебник / С.А. Комаров – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.

43. Комментарий к Федеральному закону «об использовании атомной энергии» под общей редакцией В.К. Гусева / В.К. Гусева, В.И. Михайлова, – М.:Издат, 1998. – 335 с.
44. Конституция Российской Федерации. Комментарий под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурнина / Б.Н. Топорнин, Ю.М. Батурнин. – М.: Юридическая литература, 1994. – 632 с.
45. Лазарев, Б.М. Советское административное право. Учебник / Б.М. Лазарев, П.Т. Василенков. – М.: Юрид.Лит, 1990. – 576 с.
46. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.
47. Лунев, А.Е. Административное право. Учебник / А.Е. Лунев, М.И. Еропкин. – М.: Юрид. лит., 1970. – 600 с.
48. Малышев А.Б., Гордон Б.Х. «Отступление» ответственности в области использования атомной энергии //Журнал «Право и безопасность» – Март 2004. – № 1(10).
49. Научные основы государственного управления в СССР под. ред. А.Е. Лулева / А.Е. Лунев. – М.: Наука, 1968. – 439 с.
50. Петров, Г.И. Сущность советского административного права / Г.И. Петров, О.С. Иоффе. – Л.: Издательство Ленинград, 1960. – 184 с.
51. Рыбальченко, И.Л. Шведская система обращения с РАО и ОЯТ: Аналитический обзор. / И.Л. Рыбальченко. – СПб., 2004. – 86 с.
52. Советское административное право под ред. М.М. Козлова / М.М. Козлов – издательство МГУ, 1962. – 320 с.

53. Советское административное право. Основы управления народным хозяйством под ред. Ю.М. Козлова, М.И. Пискотина / Ю.М. Козлов, М.И.

Пискотин. – М.: Юрид. лит. 1981. – 280 с.

54. Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс /

Ю.А. Тихомиров – М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. – 698 с.

55. Философия. Энциклопедический словарь под ред. А.А. Ивина /

А.А. Ивин – М.:Гардарики, 2004. – 1072 с.

56. Handbook on Nuclear Law / C. Stoiber – International Atomic Energy Agency, 2003. – 174 p.