

Систематизация атомного законодательства России: современные проблемы и практические подходы

А.И. Грищенко

В статье содержится анализ законодательства в области использования атомной энергии, обращено внимание на еще не решенные вопросы и пробелы в правовом регулировании этой области предпринимательской деятельности. Автор формулирует некоторые оценки систематизации атомного законодательства, ее роль в улучшении правового регулирования общественных отношений в области использования атомной энергии, а также предложения возможных изменений, которые необходимо внести в действующее атомное законодательство.

На современном этапе атомная отрасль России активно развивается, проходя непростой процесс реформирования, который связан с оптимизацией прежде всего гражданской части отрасли. В ходе реформирования атомной отрасли происходит совершенствование организационно-правовых форм предприятий, техническая модернизация и строительство новых объектов. Государство выделяет значительные средства в рамках федеральных целевых программ, направленных на строительство новых атомных станций (АЭС), разработку инновационных технологий, решение проблем в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, в том числе радиоактивных отходов. Это позволяет атомной отрасли быть мощной и конкурентной как внутри общероссийского рынка, так и на мировом рынке. Однако не менее важной задачей в настоящее время остается проблема создания современного законодательства в области использования атомной энергии, которое даст атомной отрасли правовые основания для эффективного функционирования в условиях современного рынка России.

В ходе Международного форума «АТОМЭК-СПО 2011» (июнь 2011г.), который проводился в период осмысления современного состояния и перспектив развития атомной энергетики после аварии на японской АЭС «Фукусима-1», прошло обсуждение современного состояния атомного законодательства России. Участники круглого стола по теме «Законодательное обеспечение развития атомной отрасли» одной из первоочередных задач законодательства в области использования атомной энергии называли разработку научно обоснованной концепции атомного права¹.

В различных российских отраслях современного российского законодательства для их совершенствования активно используется такой инструмент, как создание концепций². Концепции получили признание научной общественности и законодательных органов и стали служить научным ориентиром при разработке концепций проектов конкретных федеральных законов и технических заданий по их подготовке³. Следует согласиться с теми разработчиками концепции атомного права, которые свою деятельность начинали с предложений унификации

Грищенко Анатолий Иванович – к.ю.н., доцент кафедры правового регулирования ТЭК МИЭП МГИМО(У) МИД России, первый заместитель главного редактора журнала «Энергетическое право». E-mail: anatolyi@migmail.ru

терминологии на основе логически и технически (физически) выверенного понятийного аппарата⁴.

Председатель Конституционного суда В.Д. Зорькин отмечает, что вопрос систематизации и кодификации законодательства – это вопрос не только юридической техники, но и эффективности и жизнеспособности той или иной правовой системы. Не соблюдены требования систематизации законодательства – и открывается возможность ошибочного и произвольного выбора норм, деформируется правоприменительная практика⁵. В работе «Систематизация законодательства в Российской Федерации», изданной под редакцией А.С. Пиголкина, отмечается, что «систематизация законодательства – это постоянная форма развития и упорядочения действующей правовой системы»⁶ и «она необходима <...> для дальнейшего развития законодательства»⁷ и что «создание внутренней единой системы актов является необходимыми условиями эффективности правотворческой деятельности, способствуют ликвидации пробелов, устарелостей и противоречий в действующем законодательстве»⁸.

МАГАТЭ рекомендует: чтобы ядерное законодательство было эффективным и действенным, оно должно, во-первых, соответствовать общей правовой и регулирующей структуре государства и отражать уровень и направленность его ядерной программы. Во-вторых, несмотря на индивидуальные потребности национальных правовых систем, весьма выгодным было бы достижение наибольшей согласованности и соответствия между законодательными базами государства в ядерной области⁹.

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

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

- формирование механизмов обеспечения требований ядерной и радиационной безопасности;

- гармонизация отечественного законодательства в атомной сфере с атомным законодательством Европейского союза.

Развитие атомного законодательства России на современном этапе достигло такого уровня,

когда настоятельно чувствуется потребность перехода от разработки отдельных основополагающих актов к своеобразной «стыковке» уже принятых и таких, что только разрабатываются или должны быть разработаны. Сегодня отмечаются два основных подхода к усовершенствованию системы правового регулирования отношений в области использования атомной энергии в России:

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

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

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

- усовершенствование системы нормативно-правовых актов верхнего уровня в сфере использования атомной энергии;

- учет специфики предпринимательской деятельности в атомной отрасли;

- усиление институциональной и финансовой независимости органов государственного регулирования в области использования атомной энергии;

- введение в действие механизмов накопления финансовых резервов на будущее снятия с эксплуатации АЭС и других объектов атомной отрасли, захоронения радиоактивных отходов и др.;

- законодательное и финансовое обеспечение строительства новых объектов атомной отрасли и др.

Особое значение в области использования атомной энергии имеет четкое определение понятий в указанной сфере на законодательном уровне. Как показывает опыт, некоторые из них требуют корректирования, уточнения, а также то, чтобы они были приближены к определениям, имеющимся в международных конвенциях и рекомендациях международных организаций. Актуальным и не решенным до конца остается вопрос: какой орган в России должен нести основную ответственность за реализации государственной политики в области использования атомной энергии и обеспечении ядерной и радиационной безопасности?

Постановлением Правительства РФ от 03.07.2006 г. № 412 (пункт 2)¹⁰, установлено, что Министерство обороны Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального

развития, Министерство промышленности и торговли, Министерство регионального развития (в части, касающейся обращения с радиоактивными отходами низкой и средней активности и источникам ионизирующего излучения, не относящиеся к ядерному, энергетическому и военному комплексам страны), Министерство энергетики, Министерство образования и науки, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное медико-биологическое агентство и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» осуществляют государственное управление использованием атомной энергии в отношении подведомственных организаций, а также организаций, координацию и регулирование деятельности которых осуществляют указанные федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации.

Пунктом 3 указанного постановления установлено, что Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная служба по экологическому, техническому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральное медико-биологическое агентство осуществляют государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии.

Ответственность каждого из указанных органов ограничена определенной сферой, закреплена в соответствующих положениях об этих органах и специальных законодательных актах.

В связи с этим специалисты атомной отрасли предлагают выделить из Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» властные функции и передать их в специальный федеральный орган, который следует наделить соответствующими полномочиями в сфере использования атомной энергии, обеспечения ядерной и радиационной безопасности. Предполагается, что этот федеральный орган должен иметь специальный статус, прямо подчиненный Правительству РФ и быть ведущим органом государственного управления в указанной сфере с координирующими и другими управляющими, а также регулирующими функциями.

Оценивая нормотворческий процесс в России, отметим, что очень медленно идет разработка технических регламентов, правил и стандартов в области использования атомной энергии. Проводимая в России реформа технического регулирования, основанная на Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹¹, в связи с включением в его сферу действия деятельность, связанную с использованием атомной энергии, вызывает возражения специалистов¹².

Действующая система технического регулирования в атомной энергетике создавалась на основе федеральных норм и правил, которые разработаны в соответствии с Федеральным законом от 21.11.1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»¹³. Необходимо отметить, что эта система полностью соответствует международной практике и международным документам, таким, как Конвенция о ядерной безопасности¹⁴, Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами¹⁵, которые ратифицированы Российской Федерацией. В пункте 4 статьи 4 Федерального закона «О техническом регулировании» указан приоритет норм и правил международных договоров Российской Федерации по отношению к национальному законодательству в сфере технического регулирования.

Федеральным законом «О техническом регулировании» Правительство РФ наделяется широкой компетенцией в сфере технического регулирования. Из этого можно сделать вывод, что постановления Правительства РФ будут являться основной правовой формой технических регламентов. Правительством РФ была утверждена Программа разработки технических регламентов¹⁶, среди которых предусматривается разработка технических регламентов, непосредственно касающихся использования атомной энергии. Среди них можно выделить следующие:

- О ядерной и радиационной безопасности.
- О ядерной и радиационной безопасности объектов, сооружений и комплексов с ядерными реакторами.
- О требованиях к оборудованию и изделиям, предназначенным для объектов использования атомной энергии.
- О ядерной и радиационной безопасности объектов ядерного топливного цикла.
- О безопасной эксплуатации атомных электрических станций.

Всего предполагается разработать 34 технических регламента, непосредственно касающиеся использования атомной энергии.

Специалистами атомной отрасли были подготовлены предложения по реализации положений Федерального закона от 1 мая 2007 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании»¹⁷, которые предусматривали разработку проектов постановлений Правительства РФ:

- О порядке разработки и установления обязательных требований в области использования атомной энергии.
- О стандартизации в области использования атомной энергии.
- Об оценке соответствия в области использования атомной энергии.
- О порядке разработки и утверждения сводов правил в области использования атомной энергии.

Кроме того, предполагалось разработать Концепцию правового нормативного обеспечения технического регулирования в области использования атомной энергии¹⁸. В этом вопросе необходимо учитывать следующее важное обстоятельство, которое мешает реализации Федерального закона «О техническом регулировании» в сфере использования атомной энергии: существует тесное переплетение используемых ядерных материалов и технологических производств ядерного топливного цикла в гражданской и оборонной областях деятельности, но технические регламенты, созданные в соответствии с этим законом, на оборонную деятельность не распространяются.

Проблема обращения с радиоактивными отходами (РАО) в России долгое время оставалась одной, пожалуй, наименее отрегулированной в российском атомном праве, тому подтверждения и неоднократные попытки разработки специального законопроекта¹⁹.

С принятием Федерального закона от 4 ноября 2005 г. № 139-ФЗ «О ратификации Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами»²⁰ положения Объединенной Конвенции стали обязательными для исполнения всеми органами исполнительной власти и организациями России, связанными с обращением ОЯТ и РАО. Объединенная Конвенция должна была послужить основой для дальнейшего совершенствования российской системы нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы обеспечения безопасности при обращении с ОЯТ и РАО в соответствии с обязательствами Российской Федерации, которые вытекают из положений Объединенной Конвенции.

Для создания правовых основ обращения с РАО в июле 2011 г. Федеральный закон «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²¹ был принят и в соответствии со статьей 42 вступил в силу со дня официального опубликования, за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки (опубликован в «Российской газете» 15.07.2011г.).

В законе нашли отражения положения международных конвенций по регулированию обращения с радиоактивными отходами, а также дан подробный понятийный аппарат. Кроме того, этим Федеральным законом произведено четкое разделение между радиоактивными отходами (РАО) и отработанным ядерным топливом (ОЯТ). Определено, какие именно отходы относятся к радиоактивным. Тем самым подчеркивается, что ОЯТ не является РАО, это говорит о том, что для правового регулирования обращения с ОЯТ необходимо принять другой закон. В законе четко сформулированы такие понятия, как временное хранение отходов и их захоронение и установлены технические

параметры по временному хранению РАО. Это очень важно с точки зрения дальнейшего развития атомной энергетики.

Указанный закон направлен на отказ от существующей практики «отложенных решений» и создание системы обеспечивающей эффективное и безопасное обращение с радиоактивными отходами (РАО) на всех этапах, нацеленной на окончательную изоляцию РАО. Это позволит не только снять многие экологические проблемы, но и создать плановую систему по работе с РАО.

Согласно положениям вышеуказанного закона, в частности, предусмотрено:

- создание единой государственной системы обращения с РАО, основными субъектами которой станут орган государственного управления в области обращения с РАО (Госкорпорация "Росатом")²² и национальный оператор по обращению с РАО;
- обязанность производителей РАО приводить их в пригодное для безопасного захоронения состояние и передавать их для захоронения национальному оператору;
- ведение реестра РАО и кадастра пунктов захоронения РАО;
- полномочия Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области обращения с РАО;
- содержание федеральных норм и правил, регулирующих обращение с РАО;
- требования к организациям, в результате деятельности которых образуются РАО.

Деятельность по захоронению РАО отнесена к естественной монополии, в отношении которой осуществляется государственное регулирование и контроль уполномоченными органами²³. Стоимость услуг по захоронению РАО должна оплачиваться по тарифам, устанавливаемым Федеральной службой по тарифам. Однако, по нашему мнению, деятельность по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке, временному хранению РАО не должна регулироваться государством. Это обычная предпринимательская деятельность.

Особо хотелось бы остановиться на национальном операторе по обращению с РАО, обязанностям которого посвящена отдельная статья 20 закона. Закон определяет, что национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами является юридическим лицом, уполномоченным в соответствии с настоящим Федеральным законом осуществлять деятельность по захоронению радиоактивных отходов и иные виды деятельности по обращению с радиоактивными отходами. Национальный оператор определяется решением Правительства Российской Федерации по предложению органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. Функции национального оператора по обращению с РАО

■ Право

в соответствии с законом очень масштабные и сложные. Национальный оператор осуществляет следующие виды деятельности:

1) обеспечивает безопасное обращение с принятыми на захоронение радиоактивными отходами;

2) обеспечивает эксплуатацию и закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов;

3) выполняет функции заказчика проектирования и сооружения пунктов захоронения радиоактивных отходов;

4) подготавливает прогнозы объема захоронения радиоактивных отходов, развития инфраструктуры по обращению с радиоактивными отходами и размещает соответствующую информацию на сайте национального оператора и сайте органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами в сети Интернет;

5) техническое и информационное обеспечение государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

РАО, имеющиеся в Российской Федерации, можно условно разделить на две категории:

- наследие от первого атомного проекта;
- РАО от сегодняшней деятельности предприятий, входящих в систему госкорпорации «Росатом».

Данное обстоятельство диктует особенности организационно-правовой формы будущего национального оператора по обращению с РАО, которой в настоящее время не обладает ни одно из существующих предприятий атомной отрасли.

Стоит отметить, что в зарубежных государствах, которые используют атомную энергию в мирных целях, пока национального оператора по обращению с РАО нет ни в одном государстве.

Следующим этапом создания общенациональной системы обращения с радиоактивными отходами и обработавшим ядерным топливом (ОЯТ) должен стать законопроект об ОЯТ. Разработчикам законопроекта, для того чтобы окончательно определиться с базовым содержанием закона, необходимо решить следующие вопросы. Во-первых, это отношение к собственности ОЯТ, то есть, в чьем ведении находится ОЯТ и каковы его технические характеристики. Во-вторых, что должно происходить с ОЯТ в дальнейшем, так как это больше конструкторско-технологический вопрос. Например, отдельные зарубежные государства приняли решение, что ОЯТ сразу же переходит в разряд РАО и перспективы его использования отсутствуют. Подход других государств заключается в том, что ОЯТ можно перерабатывать и в дальнейшем использовать. На лицо две принципиально разные позиции. Разработчикам законопроекта об ОЯТ нужно четко сформулировать позицию по этому вопросу. По нашему мнению, если позиция не будет ясно прописана, судьба законопроекта будет непростой. Иначе

законопроект может потерять свою актуальность или его ждет судьба закона о РАО.

На протяжении более 10 лет ведется дискуссия о необходимости принятия базового закона о государственном регулировании безопасности при использовании атомной энергии. Это обстоятельство связано с тем, что Федеральным законом «О техническом регулировании»²⁴ установлены минимальные требования по безопасности. Атомная отрасль отличается от других отраслей экономики России тем, что законодательством в области использования атомной энергии должны быть установлены повышенные требования безопасности в силу степени потенциальной опасности. Высокая степень опасности деятельности в области использования атомной энергии обусловлена с возможностью реализации ядерной опасности, которая может иметь глобальный характер и сопровождаться трансграничным радиационным воздействием.

В действующем атомном законодательстве имеются серьезные пробелы в части обеспечения ядерной и радиационной безопасности (ЯРБ) на всех стадиях жизненного цикла объектов в области использования атомной энергии, в том числе формирования и функционирования системы государственного регулирования ЯРБ, включая контроль и надзор в этой сфере. Кроме указанного выше в атомном законодательстве не учтены современные принципы государственного регулирования ЯРБ, прежде всего не предусмотрено категорирование объектов регулирования и дифференцированный подход к государственному регулированию ЯРБ в зависимости от потенциальной величины и характера опасности²⁵.

В 2011 г. законодателем предпринята попытка решить указанные выше пробелы²⁶. Вновь вопросы решаются путем внесения изменений в уже существующее законодательство, а не создание полноценного нормативного акта федерального уровня. Были внесены изменения и дополнения в базовый закон атомного законодательства²⁷. В новых редакциях изложены статьи 1 и 6, существенные изменения внесены в статью 26. Разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии. Указанный закон дополнен статьей 26–1. Периодическая оценка безопасности ядерной установки, пункта хранения, статьей 36–1. Особенности регулирования деятельности с использованием радиационных источников, содержащих в своем составе радионуклидные источники, статьей 37–1. Организации научно-технической поддержки уполномоченного органа государственного регулирования безопасности. Законом ужесточена ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации в области использования атомной энергии путем внесения соответствующих изменений в Кодекс Российской Федерации об администра-

тивных правонарушениях²⁸. Невыполнение в установленный срок законного предписания федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере безопасности при использовании атомной энергии, повлечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до семисот тысяч рублей.

Самые существенные изменения коснулись лицензирования в области использования в области использования атомной энергии. Согласно закону, лицензированию подлежат следующие виды деятельности в области использования атомной энергии – *размещение, сооружение, эксплуатация и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов, обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами, в том числе при разведке и добыче урановых руд, при производстве, использовании, переработке, транспортировании и хранении ядерных материалов и радиоактивных веществ, обращение с радиоактивными отходами при их хранении, переработке, транспортировании и захоронении, использование ядерных материалов и (или) радиоактивных веществ при проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, проектирование и конструирование ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, конструирование и изготовление оборудования для ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, проведение экспертизы безопасности (экспертизы обоснования безопасности) объектов использования атомной энергии и (или) видов деятельности в области использования атомной энергии (выделено. – Г.А.И.).*

По заявлению соискателя лицензии или лицензиата может выдаваться совмещенная лицензия на право осуществления нескольких видов деятельности в области использования атомной энергии в отношении одного или нескольких объектов, на которых осуществляется указанная деятельность. Это новелла атомного законодательства, ранее на каждый вид выдавалась отдельная лицензия.

Установлено, что при принятии решения о выдаче разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии обязательно проводится экспертиза безопасности (экспертиза обоснования безопасности) объектов использования атомной энергии и (или) видов деятельности в области

использования атомной энергии. Экспертиза должна проводиться в порядке, установленном уполномоченным органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, т.е. требуется еще разработка и утверждение такого порядка.

В действующем атомном законодательстве отсутствуют специальные нормы, регламентирующие ответственность за ядерный вред, а также финансовый и страховой механизмы, обеспечивающие возмещение за такой вред. Поэтому среди прочих всеобъемлющих мер по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии на одно из первых мест в настоящее время выдвинута проблема возмещения ядерного вреда и принятия законодательных актов, регламентирующих режим гражданской ответственности при использовании атомной энергии.

Настоятельная необходимость разработки и принятия законодателем такого федерального закона непосредственно вытекает из факта ратификации Российской Федерацией²⁹ Конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб (Венская конвенция 1963 г.) и участия ее в других международных договорах, обеспечивающих режим безопасности в области использования атомной энергии. Венская конвенция вступила в силу для Российской Федерации с 13 августа 2005 г. С указанной даты Россия обязана обеспечить исполнение положений Венской конвенции. Ни одно из положений Венской конвенции не предоставляет государству, присоединившемуся к Конвенции, права или возможности для бездействия в части принятия специальных норм и правил. Кроме того, необходимость в скорейшей разработке и принятии федерального закона «О гражданской ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении» обуславливается следующими факторами:

- невозможностью покрытия такого вреда за счет федерального бюджета;
- ограниченностью собственных финансовых средств эксплуатирующих организаций для полного покрытия возможного вреда;
- современным состоянием российского страхового рынка, когда страхователи не могут формировать мощные страховые фонды при отсутствии законодательной базы;
- необходимостью разработки специальных норм возмещения ядерного вреда и ядерного страхования в дополнение к действующим нормам;
- наличием требований органов государственного регулирования безопасности при лицензировании деятельности предприятий и организаций, эксплуатирующих объекты использования атомной энергии, по представлению доказательства финансового обеспечения покрытия причиненного вреда, что возможно только при законодательном определении этого процесса. Это требование вытекает из п.1 ст.

VII Конвенции и ст. 56 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», однако указанные нормы содержат оговорку о том, что виды и пределы ответственности должны быть определены государством.

Кроме того, следует учитывать, что в соответствии с п.1 ст. VII Венской конвенции «Отвечающее за установку государство обеспечивает выплату возмещений по удовлетворенным иском требованиям против оператора за ядерный ущерб путем предоставления необходимых средств в том размере, в каком размер страхования или другого финансового обеспечения недостаточен для удовлетворения таких требований...». Из этой нормы усматривается, что в случае необходимости возмещать ядерный ущерб, если таковой возникнет в настоящее время, в отсутствие страховки или иного финансового обеспечения ответственности оператора, большую часть ущерба в любом случае придется покрывать за счет государственных средств.

В связи с длительным неисполнением требований Венской конвенции последствия для Российской Федерации с точки зрения ее взаимодействия с международными структурами и партнерами могут заключаться в применении к Российской Федерации морально-политических процедур в рамках международных организаций, прежде всего МАГАТЭ.

Принятие национального законодательства о возмещении ядерного вреда и ядерного страхования, основные положения которого должны соответствовать международным конвенциям о гражданской ответственности за ядерный вред, позволит Российской Федерации присоединиться к существующему в этой сфере международно-правовому режиму и тем самым создаст необходимые предпосылки для полноправного выхода ее на международный ядерный рынок.

По нашему мнению, учитывая, что разработка и подготовка к изданию нормативных правовых актов осуществляется различными федеральными органами исполнительной власти и коллективами разработчиков, существующий огромный массив нормативных актов в области использования атомной энергии должен быть пересмотрен, переосмыслен, проанализирован и обязательно систематизирован, то есть должен быть проведен мониторинг законодательства регулирующий отношения в области использования атомной энергии. Сегодня

максимум усилий нужно прилагать не только для толкования нормативно-правовых актов, содержащих в себе пробелы, противоречия и другие недостатки, но прежде всего направлять эти усилия на создание новых, качественных федеральных законов, прежде всего прямого действия.

Создание единого экономического пространства на территории России, Республики Беларусь и Республики Казахстан влечет за собой необходимость синхронизации норм действующего законодательства Российской Федерации с нормами законодательства стран-участниц Соглашения. Необходимо на законодательном уровне определить особенности безопасности в области использования атомной энергии, включая лицензирование, надзор и контроль при использовании атомной энергии с учетом особенностей, установленных в законодательных актах Республики Беларусь и Республики Казахстан и норм международных соглашений.

Необходимо отметить, что в России систематизация атомного законодательства, охватывающего все стороны использования атомной энергии в предпринимательской деятельности, прежде всего требует комплексного планирования подготовки законопроектов и нормативных правовых актов в этой сфере. В этой связи работа над систематизацией атомного законодательства позволит планировать законотворческую деятельность, направленную на удовлетворения инновационного развития атомной отрасли России и даст возможность комплексного подхода к законодательному регулированию общественных отношений в такой потенциально опасной сфере деятельности, как использование атомной энергии в мирных целях.

Grishenko A.I. Systematization of the Russian Atomic Legislation: Current Problems and Applied Approaches.

Summary: *The article deals with the analysis of atomic energy use legislation, focuses on unresolved matters of legal regulation in this field of entrepreneurial activity. The author formulates some assessments of atomic legislation's systematization, its role in improving of legal regulation of social relations in the atomic energy use and proposes possible changes needed to be included in the current atomic legislation.*

Ключевые слова

Систематизация законодательства, атомное законодательство, техническое регулирование, ядерный ущерб, радиоактивные отходы, госкорпорация «Росатом».

Keywords

Legislation's systematization, atomic legislation, technical regulation, nuclear damage, radioactive waste, State Corporation «Rosatom».

Примечания

1. См. Ийорыш А.И., Новиков Г.А., Супатаева О.А. О концепции атомного права России// Информационный бюллетень «Ядерная и радиационная безопасность России» . 2004 . Выпуск 2.; Зайцев К.Б., Егоров Ю.В., Новиков Г.А. Актуальные проблемы законодательного обеспечения развития атомной отрасли.//URL : <http://www.atomic-energy.ru/articles/2010/06/11/11532>; Новиков Г.А., Супатаева О.А. О концепции развития ядерного права России в современных условиях. Доклад на круглом столе «Законодательное обеспечение развития атомной отрасли» в рамках II Международного форума «Атомэкспо-2010»// URL: <http://www.atomic-energy.ru/articles/2010/06/04/11379>; Новиков Г.А., Супатаева О.А. К вопросу о необходимости совершенствования законодательства в области использования атомной энергии на основе современной Концепции ядерного права России для обеспечения инновационного развития атомной отрасли//URL : <http://www.atomic-energy.ru/articles/2011/05/13/22194>.
2. Например: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации подготовленная на основании Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 года № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»; Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 32; Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 года; Концепции развития российского законодательства: под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского: М. 2004 ; Проект Концепции развития законодательства о ценных бумагах и финансовых сделках (Редакционный материал)//Вестник гражданского права. 2009. № 2.
3. Концепции развития российского законодательства: под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М: ЭКСМО. 2010. С. 12; См. постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»//СЗ РФ. 2001. № 32. Ст.3335.
4. Михайлов М.В, Новиков Г.А. В качестве продолжения дискуссии по обсуждению докладов на круглом столе 6 июня 2011 по теме «Законодательное обеспечение атомной отрасли»//URL: <http://www.atomic-energy.ru/articles/2011/06/17/23543>.
5. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 2011. С.586.
6. Систематизация законодательства в Российской Федерации/под ред. А.С. Пиголкина. СПб.: Юридический центрПресс, 2003. С.30.
7. Там же.
8. Там же.
9. Справочник по ядерному праву. Имплементирующее законодательство. МАГАТЭ. Вена. 2010. С. 2.
10. Собрание законодательства РФ. 2006. № 28. Ст. 3079.
11. Собрание законодательства РФ. 2002. № 52(ч.1). Ст. 5140.
12. См. например: Букринский А.М., Сидоренко В.А. Объекты атомной энергетики необходимо вывести из-под действия закона «О техническом регулировании»// <http://www.promved.ru>, Агапов А.М., Новиков Г.А., Ийорыш А.И., Супатаева О.А. О совершенствовании атомного права и разработке законопроекта «О лицензировании и техническом регулировании деятельности в области использования атомной энергии»//www.proatom.ru
13. Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.
14. Бюллетень международных договоров.2007. № 9. С. 3-14.
15. Бюллетень международных договоров. 2006. № 8.С. 3-24.
16. Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2006 г. № 781-р.
17. Собрание законодательства РФ, 2007. № 19. Ст. 2293.
18. См. Агапов, Новиков Г.А. О ядерной и радиационной безопасности: современные представления, состояние, задачи и методы обеспечения. М., ИздАТ, 2008, С.381
19. См. подробнее: Титова Т.А. Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами.//Энергетическое право. 2006г. № 1(6).
20. Собрание законодательства РФ. 2005.№ 45. Ст. 4587.
21. От 11.07.2011 № 190-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4281.
22. В Федеральный закон от 01.12.2007г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» внесены соответствующие изменения.
23. В пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 17.08.1995г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст.3426) внесено соответствующее дополнение.
24. Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч.1). Ст. 5140.
25. См. например: Новиков Г.А. Об основах государственной политики и правовом регулировании Глобальной Ядерной безопасности {Электронный ресурс}/ URL:<http://www.atomic-energy.ru/articles/2011/10/13/27535/>; Никифоров Н.В. Обеспечение ядерной и физической безопасности объектов использования атомной энергии в свете реформы технического регулирования. Доклад на «Атомэкспо-2011» {Электронный ресурс}/ URL:<http://www.atomic-energy.ru/papers/27010>.
26. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии» от 30.11. 2011 № 347-ФЗ//Опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>- 01.12.2011//Собрание законодательства РФ. 2011. № 49(ч.1). Ст. 7025.
27. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии»//Собрание законодательства РФ.1995. № 48. Ст. 4552// Изменения, внесенные Федеральным законом от 30.11.2011 № 347-ФЗ, вступают в силу со дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 01.12.2011).
28. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.
29. Федеральный закон от 21 марта 2005 г. № 23-ФЗ «О ратификации Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 13. Ст. 1081.