

**Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)**

**Институт государства и права
Российской академии наук**

**ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ**

**монография
под редакцией д.ю.н. В.В. Романовой**

Издательство «Юрист»
МОСКВА • 2017

УДК 349.7
ББК 31.4

Рецензенты

Академик Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор

А.Г. Лисицын-Светланов

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

В.Ф. Попондопуло

- П78 **Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии** : монография под редакцией д.ю.н. В.В. Романовой. М. : Издательство «Юрист», 2017. — 224 с.
ISBN 978-5-91835-331-8

Настоящая монография посвящена современным проблемам и тенденциям правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях. В работе исследуются особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии (атомных ледоколов, плавучих атомных станций, радиоактивных изотопов и радиоизотопной продукции, используемых для ядерной медицины), договорного регулирования в области использования атомной энергии, а также проблемные аспекты государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области атомной энергии. В работе сформулированы задачи науки энергетического права по развитию одного из ключевых институтов данной отрасли права — атомного права с учетом потребностей и возможностей дальнейшего развития атомной энергетики. Монография может быть полезной для научных работников, практикующих юристов, преподавателей высших учебных заведений, аспирантов, специалистов, работающих в области использования атомной энергии и всех, кто интересуется проблемами правового регулирования в сфере энергетики.

ISBN 978-5-91835-331-8

© В.В. Романова, 2017
© Коллектив авторов, 2017
© Издательство «Юрист», оформление, 2017

Авторы:

Предисловие, Глава 1, § 1 — Романова В.В., д.ю.н., заведующий сектором энергетического права Института государства и права РАН; заведующий кафедрой энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Глава 1, § 2 — Стальмахов К.А., главный специалист отдела аналитической работы Департамента правовой и корпоративной работы Госкорпорации «Росатом»; Шкарбанов А.А., советник по международно-правовым вопросам отдела аналитической работы Департамента правовой и корпоративной работы Госкорпорации «Росатом»; Глава 1, § 3 — Лысенко М.Н., к.ю.н., доцент кафедры международного права Московского государственного института международных отношений (МГИМО МИД России). Глава 2, § 1 — Романова В.В., д.ю.н., заведующий сектором энергетического права Института государства и права РАН; заведующий кафедрой энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Глава 2, § 2 — Супатаева О.А., к.ю.н., ведущий научный сотрудник сектора предпринимательского права Института государства и права РАН; Глава 2, § 3 — Романова В.В., д.ю.н., заведующий сектором энергетического права Института государства и права РАН; заведующий кафедрой энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Глава 3, § 1 — Кашликова И.А., преподаватель кафедры энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Черноштан Ю.В., заместитель начальника юридического департамента АО «АТС»; Глава 3, § 2 — Романова В.В., д.ю.н., заведующий сектором энергетического права Института государства и права РАН; заведующий кафедрой энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Чичканов А.Б., к.ю.н., научный сотрудник сектора энергетического права Института государства и права РАН, старший преподаватель кафедры энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Батунин К.М., директор проекта Центра государственно-частного партнерства Банка ГПБ (АО). Глава 4 § 1 — Романова В.В., д.ю.н., заведующий сектором энергетического права Института государства и права РАН; заведующий кафедрой энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Глава 4, § 2 — Устинов А.А., научный сотрудник сектора энергетического права Института государства и права РАН; Александрова Е.Р., научный сотрудник сектора энергетического права Института государства и права РАН, старший преподаватель кафедры энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Глава 4, § 3 — Романова В.В., д.ю.н., заведующий сектором энергетического права Института государства и права РАН; заведующий кафедрой энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Смирнов Н.В., преподаватель кафедры энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Содержание

Предисловие 6

**Глава 1. Современное состояние и тенденции
развития правового регулирования в области
использования атомной энергии на национальном
и международном уровнях 9**

§ 1. Современное состояние и тенденции развития
правового регулирования в области использования
атомной энергии 9

§ 2. Гражданская ответственность за ядерный ущерб:
правовое обеспечение на национальном
и международном уровнях 32

§ 3. Межправительственные соглашения
в области использования атомной энергии 46

**Глава 2. Особенности правового режима отдельных
объектов использования атомной энергии 62**

§ 1. Правовой режим ледокольных атомных судов
и задачи его развития как составляющей системы
правового обеспечения Арктики 62

§ 2. Правовой режим плавучей атомной
электростанции (ПАЭС) 85

§ 3. Правовой режим радиоактивных изотопов,
радиоизотопной продукции, используемых
для ядерной медицины 102

**Глава 3. Особенности договорного регулирования
в области использования атомной энергии 123**

§ 1. Особенности договорных отношений
по купле-продаже электрической энергии
с участием атомных станций 123

§ 2. Государственно-частное партнерство в атомной отрасли: перспективы развития	142
--	-----

Глава 4. Особенности государственного регулирувания, государственного контроля (надзора), саморегулирувания в области использования атомной энергии	159
--	------------

§ 1. Особенности государственного регулирования стандартизации в области использования атомной энергии	159
--	-----

§ 2. Особенности осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии	177
--	-----

§ 3. Особенности саморегулирования в области использования атомной энергии	199
---	-----

Библиография	210
---------------------------	------------

Предисловие

Настоящая монография посвящена современным проблемам и тенденциям правового регулирования в области использования атомной энергии.

Система отраслевого правового регулирования в ключевых отраслях энергетики предопределила основные институты в составе отрасли права¹. Специфика правового регулирования общественных отношений в различных отраслях энергетики обусловила выделение в особенную часть энергетического права положений об отраслевом правовом регулировании². Разница в правовых моделях отраслевого регулирования, опыт правоприменительной практики за последние десятилетия требуют тщательного осмысления, сравнительно-правового анализа для разработки положений, направленных на устранение противоречий, пробелов, проблем правового регулирования.

¹ О задачах энергетического права см. подр.: Лисицын-Светланов А.Г. Энергетическое право: задачи дальнейшего развития отрасли // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Правовое регулирование в сфере электроэнергетики и теплоснабжения». М. : Изд-во «Юрист», 2013. С. 10–15 ; Романова В.В. О тенденциях развития правового регулирования общественных отношений в сфере энергетики и задачах энергетического права // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 6. С. 83–96.

² См. подр.: Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть. Учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Изд. второе, перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 262–660 ; Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М.: Издательство «Юрист», 2016. С. 124–195.

Одним из наиболее сформировавшихся институтов энергетического права является атомное право. Огромную заслугу в его развитие внесли такие российские ученые как А.И. Иойрыш, С.А. Малинин, В.А. Мусин, О.А. Супатаева, А.И. Грищенко³. Вместе с тем многие аспекты правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях также нуждаются в проведении системных фундаментальных и прикладных правовых исследований.

Целью подготовки настоящей монографии было исследование проблем и тенденций развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях с учетом актуальных задач развития атомной энергетики.

В первой главе рассматриваются современное состояние, проблемы и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях, исследуется эволюция источников атомного права, проводится анализ правовых исследований в области атомного права, выделяются задачи науки энергетического права для дальнейшего развития правового регулирования в области использования атомной энергии. Во второй главе рассматриваются особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии (атомных ледоколов, плавучих атомных станций, радиоактивных изотопов и радиоизотопной продукции, используемых для ядерной медицины).

³ См., напр.: Иойрыш А.И. Правовые проблемы мирного использования атомной энергии. М. : Изд-во «Наука», 1979 ; Иойрыш А.И. Концепция атомного права. М. : Юнити-Дана, 2008 ; Малинин С.А., Мусин В.А. Правовые проблемы морской атомной деятельности. Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1974 ; Супатаева О.А. Международно-правовой режим регулирования безопасности при использовании атомной энергии и ядерное право России. М. : Изд-во Ин-та государства и права РАН, 2011 ; Грищенко А.И. О концепции ядерного права России // Правовой энергетический форум. 2014. № 4.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

В третьей главе исследуются особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии. Четвертая глава включает вопросы об особенностях государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области атомной энергии.

Исследуемые в монографии вопросы были предметом обсуждений на научно-практических конференциях, круглых столах, научные статьи по различным аспектам правового регулирования в области использования атомной энергии публикуются в научном журнале «Правовой энергетический форум»⁴.

Хотелось бы выразить благодарность коллективу авторов за участие в монографии, Департаменту правовой и корпоративной работы Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» за помощь при проведении исследований.

Монография может быть полезной для научных работников, практикующих юристов, преподавателей высших учебных заведений, аспирантов, специалистов, работающих в области использования атомной энергии.

⁴ См., напр.: Правовой энергетический форум. 2014. № 4 ; Правовой энергетический форум. 2016. № 3.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

§ 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии

Атомная отрасль России представляет собой мощный комплекс из более чем 350 предприятий и организаций, в которых занято свыше 250 тыс. человек. В структуре отрасли — четыре крупных научно-производственных комплекса: предприятия ядерного топливного цикла, атомного машиностроения, ядерного оружейного комплекса и отраслевые научно-исследовательские институты. Российская атомная отрасль является одной из передовых в мире по уровню научно-технических разработок в области проектирования реакторов, ядерного топлива, опыту эксплуатации атомных станций, квалификации персонала атомных станций⁵. Атомный энергопромышленный комплекс России — высокотехнологичная и конкурентоспособная на мировом рынке отрасль. Она во многом определяет

⁵ URL: <http://www.rosatom.ru/about-nuclear-industry/atomnaya-otrasl-rossii/>

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

развитие других отраслей экономики, в том числе энергетическое машиностроение, строительную индустрию, судостроение, транспорт, ракетно-космическую и радиоэлектронную промышленность, информационно-коммуникационные технологии, медицину и другие.

На сегодняшний день отрасль представлена более чем 250 организациями различной организационно-правовой формы. В них занято около 300 тыс. высококвалифицированных работников.

Атомный энергопромышленный комплекс России — высокотехнологичная и конкурентоспособная на мировом рынке отрасль. Она во многом определяет развитие других отраслей экономики, в том числе энергетическое машиностроение, строительную индустрию, судостроение, транспорт, ракетно-космическую и радиоэлектронную промышленность, информационно-коммуникационные технологии, медицину и другие.

В настоящее время отрасль представлена более чем 250 организациями различной организационно-правовой формы. В них занято около 300 тыс. высококвалифицированных работников.

Правовое регулирование общественных отношений в области использования атомной энергии является наиболее масштабным и детализированным по сравнению с иными отраслями энергетики. Это обусловлено спецификой природных особенностей такого вида энергетического ресурса как атомная энергия, возможностями атомной энергии, необходимостью предусмотреть, исключить неблагоприятные последствия при использовании атомной энергии.

Круг общественных отношений, возникающих в области использования атомной энергии, входит в предмет энергетического права⁶ и включает в себя, в частности,

⁶ См. подр.: Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть. Учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой, изд. второе, перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 15–22.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

отношения по добыче урана, обогащению урана, производству ядерного топлива, поставке, транспортировке, хранению, захоронению объектов использования атомной энергии, проектированию, строительству атомных электростанций, производству энергии на атомных электростанциях, производству ядерного и энергетического машиностроения. Как и для большинства отраслей энергетики, для правового регулирования частноправовых отношений в области использования атомной энергии характерно существенное воздействие со стороны государства. Для публично-правовых отношений в области использования атомной энергии отличительной чертой является участие значительного количества уполномоченных государственных органов.

В правовом регулировании общественных отношений в области использования атомной энергии задействованы различные источники энергетического права⁷, в которых закреплены принципы правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях, правовые режимы различных объектов использования атомной энергии, правовые статусы компаний, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, особенности договорного регулирования, государственного регулирования, государственного надзора (контроля), саморегулирования.

Действующая система правового регулирования в области использования атомной энергии является составной частью системы правового регулирования, которая призвана обеспечивать энергетический правопорядок на национальном и международном уровнях⁸.

⁷ См. подр.: Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть. Учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Изд. второе, перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 586–602.

⁸ Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 201–204.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Проведена существенная работа по унификации норм, регулирующих отношения в области использования атомной энергии, на международном уровне. Среди отраслевого энергетического международно-правового регулирования унификация норм атомного права наиболее полная и охватывает различные сферы.

Принятие таких международных соглашений как Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года; Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами; Конвенция о физической защите ядерного материала; Конвенция о ядерной безопасности 1994 года; Конвенция об оперативном оповещении о ядерных авариях 1986 года; Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации 1986 года⁹ — является значительным вкладом в формирование международного энергетического правопорядка, поскольку они предусматривают положения, учитывающие возможные неблагоприятные последствия ядерных аварий, которые могут иметь трансграничное воздействие.

Представляется актуальным продолжение работы по международно-правовой унификации в области использо-

⁹ Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года // Бюллетень международных договоров. 2005. № 11 ; Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами // Бюллетень международных договоров. 2006. № 8 ; Конвенция о физической защите ядерного материала // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 18 ; Конвенция о ядерной безопасности от 17.06.1994 // Бюллетень международных договоров. 2007. № 9 ; Конвенция об оперативном оповещении о ядерных авариях 1986 года // Охрана окружающей среды. Межд. правовые акты : справочник. СПб., 1994 ; Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации 1986 года // Безопасность населения, территорий и хоз. объектов. Норм. период. изд. 1987.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

вания атомной энергии с учетом возможностей использования атомной энергии и необходимости обеспечения радиационной безопасности.

Проведена также значительная систематизация и унификация национальных норм, регулирующих общественные отношения в области использования атомной энергии: Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ от 21.11.1995 «Об использовании атомной энергии»; Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»; Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; Федеральный закон от 05.02.2007 № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁰.

Правовую основу регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, определяет

¹⁰ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ от 21.11.1995 «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552 ; Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141 ; Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4281 ; Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078 ; Федеральный закон от 05.02.2007 № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 834.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»¹¹, который направлен на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии, призван способствовать развитию атомной науки и техники, содействовать укреплению международного режима безопасного использования атомной энергии. Необходимость обеспечения защиты жизни и здоровья людей, безопасности окружающей среды отнесена к числу основных принципов правового регулирования в области использования атомной энергии.

Проведенная в рамках Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» унификация касается правового регулирования как частноправовых, так и публично-правовых отношений в области использования атомной энергии. Положения Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» устанавливают требования к принадлежности определенных объектов использования атомной энергии на праве собственности, к собственникам данных объектов, к порядку согласованию сделок по продаже данных объектов и порядку эксплуатации определенных объектов использования атомной энергии, закрепляют особенности правового положения организаций, осуществляющих определенные виды деятельности в области использования атомной энергии, требования к транспортированию ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранению, захоронению радиоактивных отходов, порядок обеспечения физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ, порядок осуществления экспорта и импорта определенных объектов использования атомной энергии, к ответственности за

¹¹ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

убытки и вред, причиненные радиационным воздействием юридическим и физическим лицам, здоровью граждан, требования к федеральным нормам и правилам в области использования атомной энергии, положения о полномочиях государственных органов в данной области.

Проведенная унификация имеет существенное значение для регулирования отношений в области использования атомной энергии, так как устанавливает основополагающие принципы правового регулирования и предусматривает правовое содержание ключевых элементов системы правового регулирования в области использования атомной энергии.

Учитывая, что к числу основных угроз государственной и общественной безопасности относятся в частности акты ядерного терроризма¹², представляется актуальным и своевременным внесение в Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» дополнений¹³, устанавливающих положения об особом правовом режиме зоны безопасности, который включает ограничения на въезд и (или) выезд граждан на территории зоны безопасности с установлением перечня оснований для отказа во въезде или в пребывании граждан на территории зоны безопасности; ограничения на полеты летательных аппаратов (включая воздушные суда) над территорией зоны безопасности; ограничения на право ведения предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, связанные с ограничением на въезд и (или) пребывание граждан.

¹² Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

¹³ Федеральный закон от 03.07.2016 № 356-ФЗ «О внесении изменений в статью 31 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» // Российская газета. 2016. 12 июля.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» предусматривает неисчерпывающий перечень видов деятельности в области использования атомной энергии, в том числе размещение, проектирование, сооружение, эксплуатацию и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов, производство, транспортирование, хранение ядерных материалов и радиоактивных веществ, экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ. При этом в статье 2 данного Федерального закона указано, что основными задачами правового регулирования отношений, возникающих при осуществлении всех видов деятельности в области использования атомной энергии, являются: создание правовых основ системы государственного управления использованием атомной энергии и системы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, установление прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и иных юридических лиц и граждан. Выделенные задачи соответствуют принципам правового регулирования в области использования атомной энергии, к которым прежде всего отнесено обеспечение безопасности при использовании атомной энергии — защита отдельных лиц, населения и окружающей среды от радиационной безопасности.

Следует отметить, что указанные принципы имеют детализацию на уровне специального Федерального закона от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», который определяет правовые основы обеспечения радиационной безопасности населения, т.е. состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

излучения. Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» закрепляет право граждан на радиационную безопасность. Это право согласно статье 22 данного Федерального закона обеспечивается за счет проведения комплекса мероприятий по предотвращению радиационного воздействия на организм человека ионизирующего излучения выше установленных норм, правил и нормативов, выполнения гражданами и организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, требований к обеспечению радиационной безопасности.

К трем основным принципам обеспечения радиационной безопасности отнесены: принцип нормирования, т.е. не превышение допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников ионизирующего излучения; принцип обоснования, т.е. запрещение всех видов деятельности по использованию источников ионизирующего излучения, при которых полученная для человека и общества польза не превышает риск возможного вреда, причиненного дополнительным к естественному радиационному фону облучением; принцип оптимизации, т.е. поддержание на возможно низком и достижимом уровне с учетом экономических и социальных факторов индивидуальных доз облучения и числа облучаемых лиц при использовании любого источника ионизирующего излучения.

Проведенная в рамках Федерального закона от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» унификация правовых положений, регулирующих отношения в связи с обеспечением радиационной безопасности, охватывает вопросы о государственном нормировании, о показателях оценки радиационной безопасности, требованиях при обращении с источниками ионизирующего излучения, требованиях при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур, контроля и учета индивидуальных доз облучения;

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

о лицензировании деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения, государственного надзора и производственного контроля в данной области; об обязанностях организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, по обеспечению радиационной безопасности при радиационной аварии; об ответственности за невыполнение требований к обеспечению радиационной безопасности.

Атомное право является одним из наиболее сформировавшихся институтов энергетического права. Задачи развития правового регулирования в области использования атомной энергии с учетом возможностей атомной энергетики обусловили и многие темы правовых исследований, имеющих как теоретическое, так и практическое значение¹⁴. В проводимых исследованиях рассматриваются концептуальные вопросы правового регулирования атомной отрасли, проблемные аспекты унификации в области атомной энергии на национальном и международном уровнях.

¹⁴ См., напр.: Иойрыш А.И. Правовые проблемы мирного использования атомной энергии. М. : Изд-во «Наука», 1979 ; Иойрыш А.И. Концепция атомного права. М. : Юнити-Дана, 2008 ; Малинин С.А., Мусин В.А. Правовые проблемы морской атомной деятельности. Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1974 ; Супатаева О.А. Международно-правовой режим регулирования безопасности при использовании атомной энергии и ядерное право России. М. : Изд-во Ин-та гос-ва и права РАН, 2011 ; Грищенко А.И. О концепции ядерного права России // Правовой энергетический форум. 2014. № 4 ; Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016 ; Handbook on Nuclear Law: implementing legislation / Carlton Stoiber. Vienna : International Atomic Energy Agency, 2010 ; Helen Cook. The Law of Nuclear Energy // Sweet & Maxwell, 2013 ; Nuclear Law: The Law Applying to Nuclear Installations and Radioactive Substances in Its Historic Context (Second Edition) Edition by Stephen Tromans // Published in the United Kingdom by Hart Publishing Ltd. Oxford, 2010.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

Значительное внимание уделяется проблемам унификации норм о гражданской ответственности за ядерный ущерб, о физической защите ядерного материала, о ядерной безопасности. Вместе с тем многие аспекты правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях также нуждаются в проведении правовых исследований. Это касается в том числе правовых режимов объектов использования атомной энергии, правового положения компаний атомной отрасли, договорного регулирования.

Рассматривая особенности правового режима различных объектов использования атомной энергии, необходимо отметить, что соответствующие положения закреплены в международных соглашениях, федеральных законах, подзаконных нормативных правовых актах.

Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» предусматривает значительный перечень объектов использования атомной энергии, к которым отнесены в том числе ядерные установки, радиационные источники, ядерные материалы, радиоактивные вещества, радиоактивные отходы, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, отработавшее ядерное топливо.

Особенности правового режима различных объектов использования атомной энергии справедливо являются предметом многих правовых исследований¹⁵.

¹⁵ См., напр.: Иойрыш А.И. Правовой режим ядерных судов. М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1981 ; Куклычев А.Ю. Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001 ; Романова В.В. Об особенностях правового режима ядерных материалов и радиоактивных отходов // Правовой энергетический форум. 2014. № 4. С. 11–19 ; Титова Т.А. Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006 ; Энергетическое право. Общая часть.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

В то же время особенности правовых режимов многих объектов использования атомной энергии пока не исследовались. Особенности правового режима касаются данных объектов в том числе как объектов проектирования, строительства, купли-продажи, транспортировки, внешнеэкономических сделок. Проведенная по результатам правового анализа систематизация установленных требований, позволит разработать предложения по устранению пробелов и противоречий в правовом регулировании, сформулировать положения направленные на стимулирование дальнейшего инновационного развития атомной энергетики.

Предметом правовых исследований были также особенности правового статуса определенных компаний атомной отрасли — Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», эксплуатирующей организации атомных станций¹⁶.

Особенности правового статуса компаний атомной отрасли закреплены в международных соглашениях, федеральных законах, подзаконных нормативных правовых актах.

Федеральным законом, регламентирующим правовое положение, принципы организации, цели создания

Особенная часть. Учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Изд. второе, перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 604–623.

¹⁶ См., напр.: Макокин А.В. Правовое положение эксплуатирующей организации атомных станций России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006 ; Фатьянов А.А. «Росатом»: особенности административно-правового и гражданско-правового статусов // Законодательство. 2009. № 4 ; Хныкин В.И. Некоторые вопросы управления государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» // Вестник РГГУ. 2012. № 3 ; Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть. Учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Изд. второе, перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 623–637.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

и деятельности ключевой компании атомной отрасли — Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», — является Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»¹⁷.

Согласно части 1 статьи 4 Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» создается и действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, организаций, осуществляющих эксплуатацию судов атомного ледокольного флота (судов атомного технологического обслуживания, а также судов с ядерными энергетическими установками — атомных ледоколов и транспортных судов), обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области.

Закрепленные Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» положения раскрывают содержание основных полномочий Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», в том числе: в области государственного управления использованием атомной энергии, по нормативно-правовому регулированию, по осуществлению прав собственника имущества подведомственных предприятий, по обеспечению безопасности при

¹⁷ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

использовании атомной энергии, по организации и осуществлению видов деятельности.

В целях дальнейшего развития правового регулирования в области использования атомной энергии представляется также целесообразным проведение комплексных правовых исследований особенностей правового положения добывающих компаний атомной отрасли, компаний, осуществляющих производство ядерного топлива, поставку, транспортирование, хранение, захоронение объектов использования атомной энергии, проектирование, строительство атомных электростанций, компаний, обеспечивающих радиационную безопасность населения.

Договорное регулирование в области использования атомной энергии имеет общую характеристику с договорным регулированием в других отраслях энергетики, что выражается в существенном воздействии государства на частноправовые отношений. В то же время есть и различия. Для договорного регулирования в области использования атомной энергии не предусматривается детальное закрепление на уровне федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов положений, устанавливающих как существенные, так и практически все иные условия договоров, что на сегодняшний день характерно для договорного регулирования в сфере электроэнергетики, теплоснабжения, и в меньшей степени газовой, нефтяной отраслей¹⁸.

Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии также установлены на

¹⁸ См. подр.: Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 22–23 ; Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть. Учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Изд. второе, перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 299–308; 487–496; 554–562.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

уровне международных соглашений, федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов¹⁹.

Так, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» сделки российских юридических лиц по передаче права собственности на ядерные материалы иностранному государству или иностранному юридическому лицу совершаются по согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке и на условиях, которые установлены Правительством Российской Федерации.

Согласно статье 45 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» транспортирование ядерных материалов и радиоактивных веществ должно осуществляться в соответствии со специальными правилами, правилами транспортирования особо опасных грузов, с нормами и правилами в области использования атомной энергии, законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Правила транспортирования ядерных материалов и радиоактивных веществ должны предусматривать права, обязанности и ответственность отправителя, перевозчика и получателя, меры безопасности, физической защиты, систему согласованных мер по недопущению транспортных происшествий и аварий при перевозке ядерных материалов и радиоактивных веществ, требования к упаковке, маркировке и транспортным средствам, мероприятия по локализации и ликвидации последствий возможных аварий при транспортировании указанных материалов и веществ. Правила транспортирования ядерных материалов и радиоактивных веществ должны предусматривать все возможные виды транспорта.

¹⁹ См. подр.: Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть. Учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Изд. второе, перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 637–644.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Принципы осуществления экспорта и импорта ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии закреплены в статье 63 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», согласно которой экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, включая ядерное топливо, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов, используемых для производства ядерных материалов, а также радиационных источников и услуг в области использования атомной энергии осуществляются в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации о нераспространении ядерного оружия и международными договорами Российской Федерации в области использования атомной энергии²⁰. Порядок осуществления экспорта и импорта ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии установлен в статье 64 данного Федерального закона²¹.

Предметом правовых исследований являются перевозка радиоактивных материалов, перевозка радиоактивных материалов морским, железнодорожным, воздушным транспортом, гражданская ответственность за ядерный ущерб, страхование гражданско-правовой

²⁰ Экспорт и импорт включают в себя передачу, продажу или покупку ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов в коммерческих целях и их передачу некоммерческого характера (для демонстрации на выставках, проведения совместных работ и другого).

²¹ См. подр.: Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 190–192.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

ответственности за убытки и вред, причиненный радиационным воздействием²².

Правовое регулирование особенностей отношений, возникающих в процессе управления и распоряжения (в том числе при приватизации) имуществом и акциями организаций атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации, осуществляется на основании Федерального закона № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²³.

Принимая во внимание масштабную программу сооружения атомных станций как в Российской Федерации, так и за рубежом²⁴, представляется также целесообразным проведение комплексных правовых исследований вопросов правового регулирования проектирования, строительства, эксплуатации атомных станций. Необходимость проведения комплексных правовых исследований в области использования атомной энергии обусловлена целесообразностью разработки теоретических и практикоориентированных положений с учетом правовой природы отношений, возникающих в области использования атомной энергии, специфики правовых режимов, порядков, требований.

²² См. подр.: Иойрыш А.И. Правовые проблемы мирного использования атомной энергии. М. : Изд-во «Наука», 1979. С. 139–201 ; Малинин С.А., Мусин В.А. Правовые проблемы морской атомной деятельности. Л. : Изд-во Ленинградского университета. С. 90–133.

²³ См. подр.: Романова В.В. Особенности корпоративного управления в сфере энергетики // Юрист. 2016. № 3.

²⁴ В настоящее время в России осуществляется строительство 8 энергоблоков. За рубежом осуществляется сооружение 36 энергоблоков // URL: <http://www.rosatom.ru/production/design/stroyashchiesya-aes/>

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Различные аспекты публично-правовых отношений также справедливо являются предметом правовых исследований²⁵.

Государственное регулирование, управление, государственный контроль (надзор) в области использования атомной энергии осуществляют различные государственные органы. Значительные полномочия закреплены за Президентом Российской Федерации. В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» Президент Российской Федерации в области использования атомной энергии: определяет основные направления государственной политики в области использования атомной энергии; принимает решения по вопросам безопасности при использовании атомной энергии; принимает решения по вопросам предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций при использовании атомной энергии; утверждает перечни российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы, ядерные установки; утверждает перечень ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной

²⁵ См. подр.: Колтышев М.С. Государственное управление и государственное регулирование в области использования атомной энергии в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 ; Супатаева О.А. Правовое регулирование государственного надзора за безопасностью атомной энергетики // Право и чрезвычайные ситуации : сборник статей. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. С. 194–201 ; Смирнов Н.В. Специфика требований в системе саморегулирования атомной отрасли // Правовой энергетический форум. 2014. № 4. С. 37–40 ; Устинов А.А., Александрова Е.Р. Особенности осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии // Правовой энергетический форум. 2014. № 4. С. 5–10 ; Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Изд. второе, перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 645–660.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

собственности; а также осуществляет иные полномочия, возложенные на него федеральными законами.

Полномочия Президента Российской Федерации в области использования атомной энергии закреплены также в Федеральном законе от 05.02.2007 № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в Федеральном законе от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Полномочия Правительства Российской Федерации в области использования атомной энергии закреплены в Федеральном законе от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Федеральном законе от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Федеральном законе от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с закрепленными полномочиями Правительство Российской Федерации, в частности, определяет функции, порядок деятельности, права и обязанности органов управления использованием атомной энергии и органов (в том числе уполномоченного органа) государственного регулирования безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации; устанавливает порядок осуществления аккредитации в области использования атомной энергии; осуществляет управление находящимися в федеральной собственности ядерными материалами, ядерными установками, радиационными источниками, пунктами хранения и радиоактивными веществами; утверждает регламент Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; принимает решения

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

о проектировании, сооружении, эксплуатации, выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, в том числе расположенных на территориях закрытых административно-территориальных образований.

Полномочия Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» в области государственного управления включают в себя в числе других реализацию полномочий государственного компетентного органа по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, осуществление полномочий и функций органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, организацию и осуществление аккредитации в области использования атомной энергии в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, ведение государственного регистра ядерных материалов, обеспечение контроля за обращением ядерных материалов в Российской Федерации.

Принимая во внимание то, что полномочия по государственному регулированию, управлению, контролю (надзору) в области использования атомной энергии осуществляются значительным количеством государственных органов, что обусловлено прежде всего необходимостью обеспечения радиационной безопасности населения, для целей правового регулирования в данной области приобретают особое значение вопросы о разграничении полномочий и о межведомственном взаимодействии уполномоченных органов. Указанные аспекты касаются различных направлений государственного регулирования, управления, контроля (надзора). Разграничение ответственности и функций органов государственного регулирования

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

безопасности, органов управления использованием атомной энергии, уполномоченного органа управления использованием атомной энергии и организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, относится к основным принципам правового регулирования в области использования атомной энергии.

Предупреждение, выявление, пресечение нарушений требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области использования атомной энергии юридически-ми лицами, их руководителями, иными должностными лицами, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Уполномоченным органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии (органом федерального государственного надзора в области использования атомной энергии) является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)²⁶.

Помимо надзорных функций за безопасностью при использовании атомной энергии, указанная федеральная служба осуществляет и иные существенные полномочия в области использования атомной энергии, в том числе нормотворческие функции. Ростехнадзор наделен полномочиями принимать федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии в соответствии с законодательством Российской Федерации, требования к составу

²⁶ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Российская газета. 2004. 11 августа.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

и содержанию документов, обосновывающих обеспечение безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов и (или) безопасности осуществляемой деятельности в области использования атомной энергии, необходимых для лицензирования деятельности в этой области, а также порядок проведения экспертизы указанных документов.

На сегодняшний день принято значительное количество федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, которые устанавливают требования по безопасности для объектов использования атомной энергии и видов деятельности в области атомной энергии²⁷.

Правовой анализ современного состояния и тенденций развития правового регулирования в области использования атомной энергии показывает, что в настоящее время сформировалась и продолжает развиваться система

²⁷ См., напр.: Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 28.09.2016 № 405 «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Общие положения обеспечения безопасности радиационных источников» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 25.10.2016, № 0001201610250028 ; Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 21.07.2016 № 304 «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Требования к обеспечению безопасности при выводе из эксплуатации пунктов хранения радиоактивных отходов» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 15.08.2016, № 0001201608150010 ; Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 17.12.2015 № 522 «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Общие положения обеспечения безопасности атомных станций» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 05.02.2016, № 0001201602050003

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

правового регулирования в области использования атомной энергии.

Отличительной чертой правового регулирования в области использования атомной энергии по сравнению с правовым регулированием в других отраслях энергетики является значительное влияние международно-правового регулирования. Это обусловлено тем, что для всего мирового сообщества имеет значение надлежащее правовое обеспечение в области использования атомной энергии, учитывая возможные неблагоприятные последствия.

Также в отличие от других отраслей энергетики особенности правового положения ключевой компании отрасли — Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» — закреплены на уровне специального федерального закона, предусматривающего особые публичные полномочия, полномочия по нормотворческой деятельности, полномочия по организации и осуществлению различных видов деятельности.

Общей чертой для правового регулирования в области использования атомной энергии и других отраслей энергетики является существенное воздействие государства на частноправовые отношения.

Действующая система правового регулирования основывается на международных договорах Российской Федерации, федеральных законах, подзаконных нормативных правовых актах. Стержневым является Федеральный закон «Об использовании атомной энергии», отдельные направления правового регулирования (радиационная безопасность, обращение с радиоактивными отходами, корпоративное) установлены на уровне специальных федеральных законов.

Представляется, что дальнейшее развитие системы правового регулирования в области использования атомной энергии вне зависимости от направлений должно отвечать основным принципам и задачам правового

регулирования в области использования атомной энергии, и прежде всего обеспечивать безопасность населения при использовании атомной энергии, доступность информации, связанной с использованием атомной энергии.

§ 2. Гражданская ответственность за ядерный ущерб: правовое обеспечение на национальном и международном уровнях

Вопросы гражданской ответственности за ядерный ущерб являются предметом многих правовых исследований²⁸. В проводимых исследованиях рассматривались вопросы о понятии ядерного инцидента и ядерного ущерба, принципах и основаниях ответственности за ядерный ущерб, субъектах, пределе ответственности.

Необходимость применения специального режима гражданской ответственности за ядерный ущерб обусловлена тем, что ядерный ущерб является экстремальным, а в отношении человека может быть латентным; полностью исключить возникновение ядерных инцидентов невозможно; деятельность в области ядерной энергетики создает риски специфического характера.

²⁸ См., напр.: Иойрыш А.И. Правовые проблемы мирного использования атомной энергии. М. : Изд-во «Наука», 1979. С. 139–167 ; Иойрыш А.И. Концепция атомного права. М. : Юнити-Дана, 2008. С. 301–319 ; Малинин С.А., Мусин В.А. Правовые проблемы морской атомной деятельности. Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1974. С. 90–118 ; Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть. Учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Изд. второе, перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 61–62.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

Право, как регулятор общественных отношений, безусловно, находится под влиянием научно-технического прогресса. Поэтому исторически проблемы гражданской ответственности за ущерб вызвали в большинстве стран, приступивших в 50-е годы прошлого века к использованию атомной энергии в мирных целях, необходимость в разработке специального законодательства. Одновременно с разработкой национального законодательства, а иногда и на предшествующем этапе, принимались меры по заключению международных соглашений, поскольку возможность причинения в результате ядерного инцидента огромного по масштабам ущерба гражданам нескольких стран обусловили целесообразность сближения правовых подходов к регулированию данного вопроса максимальным числом стран.

Необходимость международного регулирования поддерживали прежде всего государства в рамках европейского региона, члены тогдашней Организации европейского экономического сотрудничества, преобразованной впоследствии в Организацию экономического сотрудничества и развития, и Европейского сообщества по атомной энергии. Так появилась Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии 1960 года, вступившая в силу только в 1968 году²⁹, а затем Брюссельская конвенция 1963 года³⁰, дополняющая Парижскую конвенцию с целью увеличения объема возмещения за ядерный ущерб,

²⁹ Конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии 1960 года // Материалы по морскому праву зарубежных стран. М., 1974. Вып. 3. Россия не является участником данной Конвенции.

³⁰ Конвенция от 31.01.1963, дополняющая Парижскую конвенцию от 9 июля 1960 года об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии // Материалы по морскому праву зарубежных стран. Вып. 3.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

выплачиваемого за счет финансовых средств государств и международных структур.

Потребность в создании единого режима гражданской ответственности за ядерный ущерб осознавалась и на мировом уровне, и 21 мая 1963 года под эгидой Международного агентства по атомной энергии была принята Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб³¹ (вступила в силу в 1977 году, далее — Венская конвенция), к которой могут присоединиться все государства — члены ООН или МАГАТЭ и которая устанавливает фактически аналогичный режим правового регулирования, но уже не ограничиваясь рамками отдельного региона.

Основные этапы развития российского правового регулирования указанного направления: 1995 — принят Федеральный закон № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»³²; 1996 — Российская Федерация подписала Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года (далее — Венская конвенция); 2005 — принят Федеральный закон от 21.03.2005 № 23-ФЗ «О ратификации Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб»³³.

Модель регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб в Российской Федерации строится в первую очередь на Венской конвенции, подписанной

³¹ Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года // Бюллетень международных договоров. 2005. № 11.

³² Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ от 21.11.1995 «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

³³ Федеральный закон от 21.03.2005 № 23-ФЗ «О ратификации Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб» // Российская газета. 2005. 24 марта.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

Российской Федерацией в 1996 году³⁴ и ратифицированной в 2005 году³⁵.

Принятие Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее — Закон 170-ФЗ) было осуществлено за год до подписания Российской Федерацией Венской конвенции и на десять лет раньше ее вступления в силу для Российской Федерации. В этой связи значительная часть положений Закона 170-ФЗ в рассматриваемой в настоящей статье сфере не согласуется с терминологией и положениями Венской конвенции. Действующий режим правового регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб в Российской Федерации характеризуется наличием общих и специальных положений, которые наряду с международными обязательствами дополняют друг друга и одновременно создают некоторые противоречия.

Центральным понятием, исходя из названия темы настоящей статьи, является «ядерный ущерб».

Так, согласно Венской конвенции под ядерным ущербом понимается³⁶:

— смерть, любое телесное повреждение или любая потеря имущества, или любой ущерб имуществу, которые возникают или являются результатом радиоактивных свойств или комбинации радиоактивных свойств с токсическими, взрывными или другими опасными свойствами ядерного топлива, или радиоактивных продуктов или отходов на ядерной установке, или ядерного материала,

³⁴ Постановление Правительства РФ от 12.04.1996 № 415 «О подписании Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб».

³⁵ Федеральный закон от 21.03.2005 № 23-ФЗ «О ратификации Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб».

³⁶ Подпункт «к» пункта 1 статьи I.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

поступающего с ядерной установки, произведенного в ней или направленного на ядерную установку;

— любая другая потеря или ущерб, возникающие таким образом или являющиеся результатом этого, если это предусмотрено национальным законом, и в пределах, установленных таким законом; и

— если это предусмотрено национальным законодательством, смерть, любое телесное повреждение или любая потеря имущества, или любой ущерб имуществу, которые возникают или являются результатом другого ионизирующего излучения, испускаемого любым другим источником излучения внутри ядерной установки.

В то время как в соответствии со статьями 53, 59 Закона 170-ФЗ возмещению подлежат вред жизни и здоровью физических лиц и другие убытки физических и юридических лиц, обусловленные радиационным воздействием при выполнении работ в области использования атомной энергии либо сочетанием радиационного воздействия с токсическими, взрывными или иными опасными воздействиями, а также убытки за вред, причиненный радиационным воздействием окружающей среде.

Уже здесь встречается первое несовпадение между национальным и международным режимами регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб — несовпадение предметов регулирования. Закон 170-ФЗ ограничивается случаем радиационного воздействия при выполнении работ в области использования атомной энергии, чего нет в Венской конвенции. Термин «выполнение работ» часто встречается в рассматриваемом законе, однако нигде не раскрывается его значение. Наряду с данным термином закон также оперирует понятием «деятельность в области мирного использования атомной энергии». В статье 4 Закона 170-ФЗ приведен перечень основных видов деятельности в области использования атомной энергии. Возможно, законодатель под термином «выполнение

работ» подразумевал осуществление деятельности в области использования атомной энергии. При этом отдельно установлен перечень видов деятельности в области использования атомной энергии, осуществление которой требует лицензирования. На основании этого, а также учитывая то, что в соответствии со статьей 56 Закона 170-ФЗ наличие документального подтверждения финансового обеспечения является необходимым условием для получения эксплуатирующей организацией разрешения (лицензии) на осуществление деятельности в области использования атомной энергии, можно утверждать, что понятие «выполнение работ» как минимум включает осуществление лицензируемых видов деятельности. Однако в отсутствие правоприменительной практики и при буквальном прочтении закона остается неясным, нужно ли понимать «выполнение работ» дословно, исключая случаи осуществления иной деятельности в иной сфере. Например, оказание медицинских услуг, поставки в области сельскохозяйственного производства, где могут применяться ядерные материалы и радиоактивные вещества, а также использование атомной энергии в промышленности.

Если основываться на широком толковании понятия «выполнение работ», то сфера регулирования Закона 170-ФЗ намного шире, чем Венской конвенции. Так, конвенция прямо исключает ее применение в отношении ряда объектов использования атомной энергии:

— реактора, которым оборудовано средство морского или воздушного транспорта в целях использования его в качестве источника энергии для приведения в движение этого средства транспорта или для любой другой цели;

— природного урана в процессе транспортировки и на ядерной установке (за исключением того, когда он используется в качестве ядерного топлива);

— радиоизотопов, которые достигли окончательной стадии изготовления, став, таким образом, пригодными

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

для использования в любых научных, медицинских, сельскохозяйственных, коммерческих или промышленных целях.

Закон 170-ФЗ таких исключений не содержит, исходя из чего потенциально любое радиационное воздействие подпадает под действие положений рассматриваемой главы 12 данного закона.

Положение статьи 54 Закона 170-ФЗ дублирует принцип строгой ответственности по Венской конвенции: ответственность эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, наступает независимо от вины эксплуатирующей организации.

Однако при анализе взаимосвязи с иными нормами законодательства возникают противоречия с российскими международными обязательствами. При этом важно помнить, что при сопоставлении норм Закона 170-ФЗ в части регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб с нормами иных нормативных правовых актов первые должны рассматриваться как специальные по отношению, например, к положениям Гражданского кодекса Российской Федерации и, соответственно, будут иметь приоритет над такими общими положениями.

В соответствии со статьями 54 Закона 170-ФЗ эксплуатирующая организация освобождается от ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, возникшим в результате непреодолимой силы, военных действий, вооруженных конфликтов и умысла самого потерпевшего. В соответствии со статьей 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации юридические и физические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (в число видов которой входит использование атомной энергии) обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие

непреодолимой силы (иными словами, форс-мажора) или умысла потерпевшего.

Форс-мажор является очень общим понятием, под которым может пониматься любое событие, подпадающее под соответствующие признаки (чрезвычайность и непредотвратимость при данных условиях). Тогда как в согласно пункту 3 статьи IV Венской конвенции на оператора не может быть возложена ответственность за ядерный ущерб, если ядерный инцидент возник только непосредственно в результате вооруженного конфликта, военных действий, гражданской войны, восстания или, за исключением случаев, когда национальным законодательством установлено иное, в результате тяжелого стихийного бедствия исключительного характера.

Одновременно в статье 54 Закона 170-ФЗ закреплено, что эксплуатирующая организация полностью или частично освобождается от ответственности, если убытки и вред полностью или частично причинены вследствие умысла лица, которому причинен данный ущерб. Но законодательство не учитывает иную форму вины потерпевшего, которая также нашла отражение в Венской конвенции как основание освобождения от ответственности — вина в форме грубой неосторожности³⁷.

Принцип исключительной ответственности оператора (согласно Венской конвенции «за исключением случаев, когда в Конвенции предусмотрено иное, ни одно лицо, кроме оператора, не несет ответственности за ядерный ущерб») в Законе 170-ФЗ прямо не урегулирован

³⁷ Вид вины, характеризующейся как легкомыслие или небрежность. Совершенным по неосторожности признается проступок, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

специальной нормой, но толкование статей 53 и 54 в целом подразумевает его наличие.

В соответствии со статьей 1081 Гражданского кодекса Российской Федерации по общему правилу лицу, возместившему вред, причиненный другим лицом, предоставляется право обратного (регрессного) требования к причинителю вреда в размере выплаченного возмещения. В закрытом перечне не имеющих права регресса лиц эксплуатирующая организация не указана. Действительно, в статье приводятся примеры и делаются исключения только в отношении физических, но не юридических лиц. Однако без наличия четкой судебной практики формально снова возникает противоречие с Венской конвенцией в части общего принципа на запрет права регресса оператора, исключениями из которого являются только случаи, когда такое право прямо предусмотрено в контракте или в отношении физического лица, в связи с умыслом которого произошел ядерный инцидент (иными словами, когда само лицо своими действиями прямо или косвенно вызвало ядерный инцидент).

С другой стороны, законодательством не предусмотрено важное правило Венской конвенции, смягчающее ответственность оператора. Согласно пункту 5 статьи IV Венской конвенции оператор не несет ответственности за ядерный ущерб, причиненный:

- самой ядерной установке или любому имуществу на месте расположения этой установки, которое используется или должно использоваться в связи с этой установкой;
- средству транспорта, на котором этот ядерный материал находился во время ядерного инцидента.

Важнейшей основой правового режима гражданской ответственности за ядерный ущерб является ограничение ответственности оператора, поскольку размер такого ущерба является экстремальным, и необходима минимальная защита потерпевших и при этом сохранение

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

возможности оператора осуществлять свою деятельность вместо банкротства. Так, поскольку Япония не была участником ни одной конвенции в рассматриваемой области и не имела специальное законодательство, размер возмещения только прямого ущерба уже достиг 52 миллиардов долларов США³⁸.

В соответствии со статьей V Венской конвенции установлено, что ответственность оператора может быть ограничена государством не менее чем 5 миллионами долларов США за каждый ядерный инцидент. Доллар США эквивалентен стоимости доллара США по его золотому паритету на 29 апреля 1963 года, то есть 35 долларов США за одну тройскую унцию чистого золота. При стоимости одного грамма золота 2800 рублей (на начало февраля 2016 года) указанный лимит составляет 12,5 миллиарда рублей. Неправильное прочтение данной нормы является распространенной ошибкой. Принципиально важно отметить, что в Венской конвенции не закреплен верхний предел ответственности оператора в указанном размере, она лишь предоставляет государству право установить такой предел. Отсюда в связке с российским законодательством возникает следующая ситуация. В соответствии со статьей 55 Закона 170-ФЗ максимальные пределы ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, в отношении любого одного инцидента не могут быть больше размера, установленного международными договорами Российской Федерации. То есть закон также не закрепляет конкретный лимит, а отсылает к международным договорам. При этом, как было показано, Венская конвенция также не устанавливает такой лимит.

Согласно статье 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации вред личности, имуществу гражданина, вред имуществу юридического лица подлежит возмещению в

³⁸ URL: <http://www.tepco.co.jp/en/comp/images/jisseki-e.pdf>

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

полном объеме лицом, причинившим вред. Логическим продолжением этого является вывод о неограниченной ответственности эксплуатирующей организации согласно действующему российскому законодательству.

Более того, в соответствии со статьей 57 Закона 170-ФЗ Правительство Российской Федерации обеспечивает выплату сумм по возмещению убытков и вреда в той части, в которой причиненные убытки и вред превышают установленный для эксплуатирующей организации предел ответственности посредством предоставления необходимых сумм до полного возмещения причиненных убытков и вреда, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Это соответствует норме, закрепленной в статье VII Венской конвенции: государство обеспечивает выплату возмещений по удовлетворенным исковым 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, но не выше предела, если такой предел имеется. Но, поскольку указанный предел в настоящее время на определен, указанная норма об ответственности Правительства фактически не является действующей. После установления такого предела и при сохранении рассматриваемого положения гражданская ответственность за ядерный ущерб Правительства Российской Федерации станет неограниченной («до полного возмещения причиненных убытков и вреда»). В этой связи представляется избыточным положение статьи 56 Закона 170-ФЗ, в соответствии с которым финансовое обеспечение эксплуатирующей организации может состоять, среди прочего, из государственной гарантии.

Продолжая логику ограничения ответственности оператора, Венская конвенция предусматривает временной характер такого ограничения: ответственность оператора

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

также ограничена по срокам. Согласно статье VI Венской конвенции по общему правилу права потерпевших на возмещение ядерного ущерба теряют силу, если иск не возбужден в течение десяти лет со дня ядерного инцидента. Тогда как в соответствии со статьей 58 Закона 170-ФЗ, закрепляя для требований о возмещении вреда имуществу или окружающей среде общий срок в три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права, вовсе не распространяет исковую давность на требования о возмещении убытков и вреда, причиненных жизни и здоровью граждан. Что, с учетом ситуации с неограниченной по объему ответственностью, также содержит колоссальные риски для эксплуатирующей организации и государства, но является неоценимым плюсом для потерпевших. Одновременно, ни одна страховая организация не обеспечит страхование неограниченных рисков, которые невозможно оценить в денежном эквиваленте, а значит, за пределами ограниченного по срокам и объемам договора страхования гражданской ответственности за ядерный ущерб риски оператора в любом случае остаются без страхового покрытия.

Таким образом, действующее законодательство Российской Федерации содержит ряд пробелов и противоречий в части регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб. Ключевыми недостатками российского правового режима является несоответствие понятийных аппаратов, в особенности применительно к термину «ядерный ущерб», а также отсутствие норм о пределах ответственности эксплуатирующей организации.

Возможность прямого применения норм Венской конвенции в силу положений Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации о приоритете обязательств Российской Федерации по международным договорам над национальным законодательством также однозначно не решает проблемы.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

С одной стороны, правило о приоритете международных договоров может иметь место, если положения международного договора применяются непосредственно. Согласно части 3 статьи 5 Закона 170-ФЗ положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Так, часть положений Венской конвенции может применяться непосредственно и, следовательно, будет превалировать над российским законодательством. Поэтому Закон 170-ФЗ применяется только в части, не противоречащей указанным нормам конвенции. С другой стороны, для реализации положений международных договоров Российской Федерации иного характера принимаются соответствующие нормативные правовые акты. К признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора Российской Федерации, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств. Венская конвенция содержит множество такого рода норм, которые отсылают к национальному законодательству, которого фактически может и не быть.

Для устранения описанных расхождений национального закона и международных обязательств и правовых пробелов в 1996 году подготовлен и внесен в Государственную Думу первый законопроект, который создает правовой стандарт по вопросам гражданской ответственности за причинение ядерного ущерба в результате инцидентов на объектах мирного использования атомной энергии³⁹. В 1998 году законопроект принят в первом чтении. Потом проект много раз выносился на рассмотрение

³⁹ Законопроект № 96700118-2 «О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом

Государственной Думы, менялись ответственные комитеты. Последней вехой в его развитии стал 2012 год: назначен новый ответственный — комитет по финансовому рынку. Принято решение о продлении срока представления поправок.

Законопроектом в первую очередь предусмотрено отождествление термина «эксплуатирующая организация», используемого в Законе 170-ФЗ, и термина «оператор», который употребляется в Венской конвенции. Установлено, что гражданскую ответственность за ядерный ущерб несет эксплуатирующая организация, однако она может быть возложена на организацию, осуществляющую перевозки ядерного материала. Размер ответственности определен как 4.5 млн рублевых эквивалентов стоимости одного грамма золота (11 млрд руб. на конец 2015 г.).

Закреплены особые сроки исковой давности: в отношении ущерба жизни или здоровью — 10 лет после ядерного инцидента, в отношении ущерба имуществу либо окружающей среде — 3 года со дня, когда лицо, предъявляющее требование, узнало или должно было узнать о причинении ущерба (в течение 10 лет со дня ядерного инцидента).

Установлены случаи освобождения от гражданской ответственности за ядерный ущерб, причиненный:

— ядерным инцидентом в результате вооруженного конфликта, военных действий, гражданской войны, восстания, стихийного бедствия;

— полностью или частично в результате небрежности потерпевшего либо деяния этого лица с умыслом причинить такой ущерб;

— самому ядерно опасному объекту, любому имуществу на его территории, предназначенному для использования при эксплуатации объекта;

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

— транспортному средству, на котором находился ядерный материал.

Предусматривается финансовое обеспечение только в форме страхования гражданской ответственности за причинение ядерного ущерба: в страховых организациях или обществах взаимного страхования. Одновременно кардинально изменен подход к ответственности государства — государство участвует в возмещении убытков и вреда: сверх страховой суммы, на которую застрахована ответственность оператора, но до установленных пределов ответственности оператора и только в отношении указанных в утвержденном Правительством перечне операторов в строго определенных случаях.

Таким образом, с учетом глобального продвижения российских ядерных технологий представляется актуальным проведение правовых исследований проблем международно-правовой унификации и национального регулирования в области использования атомной энергии, в том числе по вопросам правового регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб.

§ 3. Межправительственные соглашения в области использования атомной энергии

Россия является активным участником мирового ядерно-энергетического рынка, лидируя по количеству сооружаемых атомных станций за рубежом. В 11 странах успешно эксплуатируется 40 ядерных энергетических блоков, созданных по российской технологии⁴⁰. В 2016 году в мире насчитывается 450 действующих ядерных реакторов в

⁴⁰ URL: <http://www.rosatom.ru/journalist/news/5a9104804acea1a5bc47ffec7604272f>

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

30 странах мира. В 2015 году 10 атомных энергетических реакторов были подключены к сети. Это самый высокий показатель за один год с 1990 года. Еще около 60 реакторов находятся в стадии строительства. Порядка 30 развивающихся стран рассматривают вопрос о том, чтобы приступить к развитию атомной энергетики. При сценарии высокого подъема в ее развитии в мире объемы ее использования могут вырасти на 56% к 2030 году. При низком уровне ожидается сохранение существующего мирового объема использования атомной энергии⁴¹.

Для обеспечения международного сотрудничества в области мирного использования атомной энергии необходимо адекватное правовое обеспечение, в том числе на уровне межправительственных соглашений.

Законодательство ряда зарубежных государств в качестве условия для начала сотрудничества в области использования атомной энергии требует в обязательном порядке заключения, а также ратификации таких соглашений.

Например, Закон США об атомной энергии 1954 года (подраздел 123) предусматривает подписание договора с другой страной до начала двустороннего сотрудничества в области атомной энергии. Подписанные соглашения после одобрения президентом направляются на рассмотрение конгресса США. (Двусторонние соглашения о сотрудничестве в области атомной энергии получили в США

⁴¹ Statement to the Sixtieth Regular Session of the IAEA General Conference 2016 by IAEA Director General Yukiya Amano 26 September 2016 // URL: <https://www.iaea.org/newscenter/statements/statement-to-sixtieth-regular-session-of-iaea-general-conference-2016> ; Introductory Statement to the IAEA Board of Governors by IAEA Director General, Yukiya Amano 19 September 2016 // URL: <https://www.iaea.org/newscenter/statements/introductory-statement-to-the-board-of-governors-19-september-2016> ; Introductory Statement to the IAEA Board of Governors by IAEA Director General, Yukiya Amano 6 June 2016 // URL: <https://www.iaea.org/newscenter/statements/introductory-statement-to-the-board-of-governors-june-2016>

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

условное название «соглашения 123» по упомянутому подразделу «Сотрудничество с другими странами раздела 11 «Международная деятельность» Закона об атомной энергии 1954 года.)⁴²

Соответствующее Соглашение было заключено и между Россией и США в 2008 году⁴³. Данное Соглашение предусматривает сотрудничество по конкретным направлениям:

- научные исследования и разработки в области атомной энергетики, включая ядерные реакторы и их топливные циклы;

- научные исследования и разработки в области управляемого термоядерного синтеза, включая многостороннее сотрудничество;

- обращение с радиоактивными отходами, вывод из эксплуатации ядерных установок и восстановление окружающей среды;

- ядерная и радиационная безопасность, включая вопросы регулирования.

Принципиально важной является зафиксированная в Соглашении возможность обоюдно осуществлять поставки технологий и оборудования (что было немыслимо по меркам времен «холодной войны»), а также ядерных материалов (за исключением чувствительных ядерных установок, чувствительных ядерных технологий и основных критических компонентов) и услуг в области ядерного топливного цикла.

⁴² The Atomic Energy Act of 1954. Nuclear Regulatory Legislation NUREG-0980. Vol. 1, No. 10, 112th Congress; 2nd Session. Prepared by: Office of the General Counsel. U.S. Nuclear Regulatory Commission. Washington, DC. 20555-0001. September. 2013. URL: <http://pbadupws.nrc.gov/docs/ML1327/ML13274A489.pdf#page=23>

⁴³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии // Бюллетень международных договоров. 2011. № 8.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

Соглашение одновременно предусматривает содействие двусторонним коммерческим отношениям, включая инвестиционное сотрудничество; создание совместных предприятий; экологические проекты в промышленном или коммерческом масштабе; торговлю ядерным материалом, замедляющим материалом и соответствующими услугами.

В США это Соглашение прошло процедуру ратификации. В России по нормам нашего законодательства его ратификация не требовалась. Российское законодательство в этом плане более гибкое. Оно не выдвигает предварительных условий для развития сотрудничества с зарубежными партнерами в ядерной области, не требует обязательного заключения в этих целях соглашений межправительственного уровня или же обязательного внесения таких соглашений на ратификацию. Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации»⁴⁴, ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина; территориальные разграничения Российской Федерации с другими государствами; основы межгосударственных отношений; вопросы, затрагивающие обороноспособность Российской Федерации; вопросы разоружения или международного контроля над вооружениями; вопросы обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности; вопросы военно-технического сотрудничества; международные договоры, которыми принимаются технические регламенты.

Как видим, вопросы сотрудничества в области мирного использования атомной энергии в этом списке не фигурируют. Понятно, что ратификации подлежат международные

⁴⁴ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 21 июля.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

договоры Российской Федерации, в том числе и в атомной сфере, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом.

Тем не менее Россия, как правило, приступает к сотрудничеству в атомной сфере с иностранным партнером через заключение соглашений межправительственного, а также межведомственного уровня. Такие соглашения по поручению Правительства Российской Федерации заключает Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

С момента своего создания в 2007 году Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» подписано свыше 100 межправительственных соглашений по мирному использованию атомной энергии более чем с 70 странами и несколькими международными организациями. В 2009 было заключено 13 межправительственных соглашений, в 2010 — 17, в 2011 — 4 (год «Фукусимы»), в 2012 — 8, в 2013 — 11, в 2014 — 11, в 2015 — 8⁴⁵.

Межправительственные соглашения — это основные правовые инструменты создания благоприятных условий для выхода российских ядерных технологий и услуг на мировой рынок, для налаживания международного сотрудничества. Как верно отмечает В.В. Романова, международные договоры являются ключевым инструментом обеспечения функционирования международного энергетического правопорядка⁴⁶.

Согласно сложившейся практике механизм подготовки межправительственных соглашений следующий.

⁴⁵ Публичный годовой отчет 2015 год Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Раздел 2.3. Международное сотрудничество // URL: <http://www.rosatom.ru/about/publichnaya-otchetnost/>

⁴⁶ См. подр.: Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 196–211.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» получает согласие МИД России на проведение консультаций с зарубежным партнером, в ходе которых совместно разрабатывается проект текста межправительственного соглашения. Предварительно согласованный с зарубежным партнером документ направляется на согласование в заинтересованные министерства и ведомства. По получении их замечаний и рекомендаций проводятся дополнительные раунды двусторонних консультаций. Вновь согласованный текст вносится на рассмотрение Правительства Российской Федерации. В случае отсутствия возражений выходит распоряжение Правительства Российской Федерации, в котором дается поручение Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» совместно с МИД России провести переговоры с зарубежной стороной и по достижении договоренности подписать соглашение от имени Правительства Российской Федерации. Зарубежные партнеры параллельно выполняют свои внутригосударственные процедуры. После завершения официальных переговоров, а также технической сверки текстов соглашение подписывается⁴⁷.

Подчеркнем, что подписание не означает вступления соглашения в силу. Условия вступления указываются в

⁴⁷ См., напр.: «Кабинет министров РФ одобрил проект межправительственного соглашения с Арменией об оперативном оповещении о ядерной аварии и обмене информацией в области ядерной и радиационной безопасности. Проект межправительственного соглашения, представленный Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», был согласован с МИД РФ и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также предварительно проработан с армянской стороной. Распоряжением правительства «Росатому» поручено совместно с МИД провести переговоры с армянской стороной и по достижении договоренности подписать соглашение от имени российского правительства» // РИА Новости. 07.07.2015. URL: <http://www.rosatom.ru/journalist/atomisphere/63bdd800490476b38230f601a0508840>

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

самом соглашении. Обычно соглашение вступает в силу с даты получения по дипломатическим каналам последнего письменного уведомления о выполнении сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу.

На практике Россия обычно заключает последовательную «цепочку» совместных документов в целях выстраивания международно-договорных отношений с государствами-«новичками», только приступающими к созданию национальной ядерной энергетики:

- межведомственный меморандум о намерениях сотрудничества;

 - «рамочное» межправительственное соглашение;

- межправительственное соглашение о сооружении АЭС или центра ядерной науки;

- межправительственное или межведомственное соглашение об обмене информацией на случай ядерных аварий;

- межправительственное соглашение об условиях финансирования — в случае предоставления российского госкредита (по линии Минфина России);

- межправительственное или межведомственное соглашение о сотрудничестве по линии служб ядерных регуляторов (по линии Ростехнадзора);

- межведомственные соглашения по конкретным вопросам, в том числе по обучению кадров.

Сразу подчеркнем, что набор этих совместных документов не является обязательным. В полном объеме он обычно применяется к тем нашим партнерам, которые реально приступили к строительству на своей территории АЭС по российской технологии.

Первым шагом на пути налаживания Россией сотрудничества в ядерной области с зарубежным партнером является совместный Меморандум о взаимопонимании, заключаемый Государственной корпорацией по атомной энергии

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

«Росатом» и аналогичной структурой иностранного государства. Суть такого документа в том, чтобы зафиксировать намерения сторон рассмотреть саму возможность приступить к сотрудничеству по конкретным направлениям.

Например, в Меморандуме между Росатомом и Министерством энергетики Ганы от 2012 года стороны выразили заинтересованность в сотрудничестве, в частности, по таким направлениям, как содействие в развитии инфраструктуры атомной энергетики в Республике Гана; проектирование, строительство и эксплуатация ядерных энергетических и исследовательских реакторов; радиоизотопы и их применение в промышленности, медицине и сельском хозяйстве; ядерная безопасность, радиационная защита; совместные проекты по разведке и разработке урановых месторождений; обращение с радиоактивными отходами; обучение, подготовка и повышение квалификации персонала.

Такие меморандумы не накладывают на стороны юридических обязательств, и это прямо прописывается в тексте. В случае с Ганой: «Настоящий Меморандум не является международным договором и не создает прав и обязательств, регулируемых международным правом». Вместе с тем, в меморандумах обычно формулируется важное для обеих сторон намерение подготовить проект двустороннего межправительственного соглашения о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях⁴⁸. Отметим, что в 2015 году Соглашение было подписано⁴⁹.

⁴⁸ Меморандум о взаимопонимании между Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и Министерством энергетики Республики Гана в области использования атомной энергии в мирных целях. Официальный сайт Госкорпорации по атомной энергии «Росатом» // URL: www.rosatom.ru/resources/225361004bb5ae28b657be0fd1e28404/gana_rus.pdf

⁴⁹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Гана о сотрудничестве в

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Подобные межправительственные соглашения устанавливают общие параметры сотрудничества, и поэтому их именуют «рамочными» межправительственными соглашениями. Они призваны фиксировать намерения и направления сотрудничества, но в отличие от межведомственных меморандумов — уже от имени правительств двух стран.

В качестве примера возьмем текст «рамочного» Соглашения между Правительствами России и Республики Беларусь о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях от 2009 года⁵⁰.

Наряду с традиционными атрибутами международных договоров (преамбула, определения, порядок внесения изменений, вступление в силу/прекращение действия и пр.) это межправительственное соглашение содержит перечень основных направлений сотрудничества: разработка, проектирование, строительство, эксплуатация и вывод из эксплуатации АЭС, исследовательских реакторов и других ядерных установок; поставка ядерного топлива; поставка оборудования, материалов и оказание услуг; обеспечение ядерной безопасности; осуществление совместных мероприятий по предотвращению ядерной аварии и ликвидации ее последствий; производство радиоизотопов и их применение в промышленности, медицине и сельском хозяйстве; унификация законодательств государств Сторон; подготовка специалистов и персонала по эксплуатации атомных электростанций; регулирование ядерной и радиационной безопасности.

В Соглашении прописаны формы сотрудничества: разработка соглашений, согласованных программ исследований;

области использования атомной энергии в мирных целях // Бюллетень международных договоров. 2016. № 3.

⁵⁰ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях // Бюллетень международных договоров. 2010. № 3.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

организация рабочих встреч, научных семинаров и симпозиумов; проведение консультаций; обмен научно-технической и иной информацией и пр.

Для выполнения Соглашения предусмотрено создание компетентных органов. Определен порядок передачи технологий, оборудования и услуг и обмена информацией, прописаны обязательства по обеспечению охраны прав на интеллектуальную собственность и по определению ответственности за ядерный ущерб.

В подобные Соглашения неизменно включаются положения о соблюдении обязательств в области ядерного нераспространения и экспортного контроля: ядерные материалы, являющиеся предметом соглашения, передаются или экспортируются только в соответствии с обязательствами сторон по Договору о нераспространении ядерного оружия и договоренностями в рамках многосторонних механизмов экспортного контроля. Даются ссылки на рекомендации МАГАТЭ по вопросам ядерной и ядерной физической безопасности.

Таким образом, «рамочные» международные соглашения закладывают именно общие правовые «рамки» для двустороннего сотрудничества в мирном использовании атомной энергии. Заключение таких межправительственных соглашений отнюдь не гарантирует, что стороны обязательно приступят к реализации проектов сооружения объектов атомной энергетики, но создает для этого правовые основы.

Для начала реализации этих проектов, как правило, заключаются межправительственные соглашения о сотрудничестве по сооружению АЭС.

Россия заключила соглашения о строительстве АЭС с Арменией, Бангладеш, Белоруссией, Венгрией, Вьетнамом, Венесуэлой, Египтом, Индией, Иорданией, Ираном, Китаем, Нигерией, Турцией, Финляндией, ЮАР⁵¹. В 2016 году порт-

⁵¹ Публичный годовой отчет за 2015 год. Итоги деятельности Государственной корпорации по атомной энергии

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

фель зарубежных заказов Госкорпорации «Росатом» составил 36 ядерных энергоблоков (еще 8 блоков строятся в России)⁵².

Межправительственные соглашения по сооружению АЭС ориентированы на конкретные проекты строительства за рубежом блоков АЭС по российским технологиям. Соответственно, в эти межправительственные соглашения включаются дополнительные детализированные положения по сравнению с «рамочными» межправительственными соглашениями. Прежде всего, в соглашении по сооружению АЭС определяется его предмет: что, где и когда будет построено. Например, в российско-белорусском межправительственном соглашении о сотрудничестве в строительстве на территории Республики Беларусь атомной электростанции⁵³ предусмотрено, что Стороны осуществляют сотрудничество в проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию («под ключ») на территории Республики Беларусь энергоблоков атомной электростанции с вводом в эксплуатацию первого энергоблока АЭС в 2017 году, второго — в 2018 году установленной мощностью до 1200 МВт каждого энергоблока.

Определяются компетентные органы для координации сотрудничества, заказчик и генеральный подрядчик, фиксируются конкретные обязательства сторон при сооружении АЭС.

«Росатом». Раздел 2.3. Международное сотрудничество // URL: <http://www.rosatom.ru/about/publicnaya-otchetnost/>

⁵² См.: официальный сайт Госкорпорации «Росатом» 30.09.2016 // URL: <http://www.rosatom.ru/journalist/interview/intervyu-s-sergeem-kirienko-pro-rynok-oboronosposobnost-i-neglasnyesanktsii/>

⁵³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в строительстве на территории Республики Беларусь атомной электростанции // Бюллетень международных договоров. 2011. № 12.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

Под конкретный проект сооружения АЭС могут заключаться дополнительные межправительственные соглашения: об условиях финансирования, в частности, о предоставлении Россией государственного финансового кредита⁵⁴; межведомственные соглашения по линии Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (подготовка кадров); Ростехнадзора (сотрудничество ядерных регуляторов) и пр.

Как указывалось выше, создание национальной атомной отрасли у страны-новичка — это финансово и ресурсно затратный проект, который требует создания надлежащих инфраструктурных, кадровых и законодательных основ. По этим, а также финансовым соображениям многие страны не готовы сразу приступить к стадии сооружения АЭС. Поэтому они выбирают промежуточный вариант — создание центров ядерной науки с исследовательским ядерным реактором, на котором можно проводить эксперименты, выполнять работы в интересах медицины, сельского хозяйства и пр., и, главное, готовить квалифицированные кадры. Для сравнения: срок от проектирования до пуска в эксплуатацию АЭС составляет порядка 8–10 лет, а центра науки с исследовательским реактором — вдвое меньше. Стоимость сооружения одного блока АЭС (к примеру, нового блока АЭС Бушер в Иране) составляет около 10 млрд долл.⁵⁵ Стоимость сооружения исследовательского реактора российского дизайна в Боливии составит

⁵⁴ См., напр.: Россия и Армения подписали соглашение о предоставлении государственного экспортного кредита для финансирования работ по продлению срока эксплуатации Армянской АЭС // Nuclear.Ru. 09.02.2015. URL: <http://www.rosatom.ru/journalist/atomicsphere/48a4b000473dd41bb185f914d1f5052cm>

⁵⁵ URL: <http://www.rosatom.ru/journalist/smi-about-industry/kirienko-pervyy-blok-aes-busher-uzhe-okupilsya-i-prines-iranu-dokhod/>

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

100 млн долл.⁵⁶ Межправительственные соглашения о создании центров ядерной науки с исследовательскими реакторами были подписаны Россией с Вьетнамом, Венесуэлой, Боливией, Нигерией⁵⁷. Остановимся подробнее на положениях Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Многонационального Государства Боливия о сотрудничестве в сооружении Центра ядерных исследований и технологий на территории Многонационального Государства Боливия⁵⁸.

⁵⁶ См.: Боливия выделит US\$100 млн долл. на проект Исследовательского ядерного центра в 2016 году, который планируется построить по российской технологии. Nuclear.Ru. 11.12.2015 // URL: <http://www.rosatom.ru/journalist/atomicsphere/7d8e5e004ae69e6eab59fbec7604272f>

⁵⁷ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о сотрудничестве в сооружении Центра ядерной науки и технологий на территории Социалистической Республики Вьетнам // Бюллетень международных договоров. 2012. № 6 ; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Боливарианской Республики Венесуэла о сотрудничестве в развитии атомной энергетики Боливарианской Республики Венесуэла, строительстве и эксплуатации на территории Боливарианской Республики Венесуэла исследовательского реактора для производства радиоизотопов, используемых в мирных целях в промышленности и медицине, и атомной электростанции // Бюллетень международных договоров. 2013. № 12 ; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Многонационального Государства Боливия о сотрудничестве в сооружении Центра ядерных исследований и технологий на территории Многонационального Государства Боливия // Бюллетень международных договоров. 2016. № 8.

⁵⁸ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Многонационального Государства Боливия о сотрудничестве в сооружении Центра ядерных исследований и технологий на территории Многонационального Государства Боливия // Бюллетень международных договоров. 2016. № 8.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

В Статье 1, в частности, указан предмет Соглашения — сотрудничество в проектировании, сооружении, эксплуатации и выводе из эксплуатации Центра ядерных исследований и технологий на площадке в г. Эль-Альто (департамент Ла-Пас). Подробно прописано, что входит в состав Центра: многоцелевая и экспериментальная радиационные гамма-установки, циклотрон, ядерная исследовательская установка на базе исследовательского водо-водяного реактора бассейнового типа номинальной мощностью до 200 кВт, оснащенные необходимыми для безопасной эксплуатации системами, оборудованием, аппаратурой, лабораториями и функциональными комплексами для проведения обучения и исследований, материалами, включая ядерные материалы.

В Статье 2 изложены направления сотрудничества: проектирование, сооружение, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, сервисное обслуживание, обеспечение ядерным топливом, источниками излучения и другими материалами, а также вывод из эксплуатации Центра; подготовка кадров для реализации боливийской ядерной программы; развитие инфраструктуры атомной энергетики Боливии; развитие национальной системы регулирования ядерной и радиационной безопасности и др.

В Статье 3 конкретизированы основные задачи Центра: физические исследования и прикладные работы на выведенных пучках нейтронов; нейтронно-активационный анализ; производство радиоизотопов для медицинских, промышленных и сельскохозяйственных целей; облучение пищевых и сельскохозяйственных продуктов, а также изделий медицинского назначения; обеспечение ядерной и радиационной безопасности, охрана окружающей среды; обучение и подготовка кадров и проведение исследований в области использования атомной энергии в мирных целях.

В Статье 8 содержится принципиально важное положение о том, что Российская сторона, осуществляющая

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

поставки ядерного топлива в течение всего периода эксплуатации Центра, берет на себя обязательство возвратить в Россию отработавшее в Центре ядерное топливо. В Статье 12 закреплено, что сотрудничество будет осуществляться с учетом общепризнанных международных принципов и рекомендаций по ядерной и радиационной безопасности и охране окружающей среды.

В Соглашении указаны назначенные компетентные и исполнительные органы для его реализации, права и обязательства Сторон, механизмы финансирования расходов, разрешения споров и пр.

Следует также отметить межправительственные соглашения, заключенные в развитие Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии⁵⁹. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения об оперативном оповещении о ядерной аварии и обмене информацией в области ядерной и радиационной безопасности от 7 октября 2015⁶⁰ года предусматривает следующее: «В случае возникновения ядерной аварии на установке или при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии в мирных целях на территории государства одной из Сторон, которая повлекла или может повлечь трансграничный выброс радиоактивных веществ на территорию государства другой Стороны, Сторона, на территории государства которой произошла такая ядерная авария, незамедлительно оповещает об этом другую Сторону и передает ей всю имеющуюся по этой ядерной аварии информацию в целях

⁵⁹ Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии // Охрана окружающей среды. Международные правовые акты : справочник. СПб., 1994.

⁶⁰ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения об оперативном оповещении о ядерной аварии и обмене информацией в области ядерной и радиационной безопасности // Бюллетень международных договоров. 2016. № 4.

Глава 1. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях

минимизации радиационных последствий в соответствии со статьей 5 Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии».

Аналогичное Соглашение ранее было заключено с Турцией⁶¹.

В целях дальнейшего укрепления международного сотрудничества представляется также целесообразной постановка вопроса о заключении межправительственных соглашений в развитие Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации⁶².

⁶¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики об оперативном оповещении о ядерной аварии и об обмене информацией о ядерных установках // Бюллетень международных договоров. 2011. № 12.

⁶² Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации // Безопасность населения, территорий и хоз. объектов. Норм. период. изд., 1987.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

§ 1. Правовой режим ледокольных атомных судов и задачи его развития как составляющей системы правового обеспечения Арктики

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»⁶³ понятие ядерной установки охватывает в частности атомные суда.

Правовой режим судов с ядерными установками, вопросы морского атомного страхования были предметом правовых исследований в частности таких ученых как А.И. Иойрыш, С.А. Малинин, В.А. Мусин, О.А. Супатаева⁶⁴.

⁶³ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Российская газета. 1995. 28 ноября.

⁶⁴ См., напр.: Иойрыш А.И. Правовые проблемы мирного использования атомной энергии. М. : Изд-во «Наука», 1979. С. 202–219 ; Иойрыш А.И. Концепция атомного права. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 292–301 ; Советское атомное право / отв. ред. П.Н. Бургасов, А.И. Иойрыш, А.М. Петросьянц. М. : Изд-во «Наука», 1986. С. 125–147 ; Малинин С.А., Мусин В.А. Правовые проблемы морской атомной деятельности. Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1974. С. 4–27, 84–133 ; Супатаева О.А. Вопросы правового обеспечения реализации жизненного цикла плавучей атомной электростанции (ПАЭС) // Правовой энергетический форум. 2016. № 3. С. 14–25.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

А.И. Иойрыш, рассматривая особенности правового режима ядерных судов, справедливо отмечает, что в морском транспорте наибольший эффект ядерные установки дают на мощных арктических ледоколах, и подчеркивает, что к атомным энергетическим установкам предъявляются более высокие требования в отношении эксплуатации и ремонта, безопасности персонала, надежности работы в различных условиях плавания, гарантирования радиационной безопасности грузов, водного пространства портов и пр.⁶⁵

С.А. Малинин, В.А. Мусин, исследуя нормы, определяющие правовой статус ядерных судов, отмечают, что гражданское ядерное судно по своему правовому статусу относится к категории торговых судов, и поэтому на него распространяются общие установления международного права и национального законодательства соответствующего государства, касающиеся торговых судов; при этом оно имеет и много специфичного, влияющего на правовой режим: новый вид силовой установки, влияющей на конструкцию самого судна, использование в данной установке ядерного топлива, обладающего повышенными опасными свойствами и требующего специальных мер безопасности, особый характер и возможные последствия аварий, громадный по своим размерам ущерб, который может быть причинен в ходе эксплуатации судна подобного типа, и т.д.⁶⁶

Общие требования, которые устанавливают определенные режимы, порядки, относимые и к ядерным судам, установлены в частности в таких международных договорах как: Международная конвенция по охране человеческой

⁶⁵ Иойрыш А.И. Концепция атомного права. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 292–293.

⁶⁶ Малинин С.А., Мусин В.А. Правовые проблемы морской атомной деятельности. Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1974. С. 4–5.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

жизни на море 1974 года (СОЛАС-74); Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года; Конвенция об оперативном оповещении о ядерных авариях 1986 года; Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации 1986 года⁶⁷.

Общие правила о ядерных судах установлены в Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года (СОЛАС-74) в главе VIII⁶⁸. Указанная глава применяется ко всем ядерным судам, за исключением военных кораблей. Правила о ядерных судах включают требования к проектированию, конструкции, монтажу ядерной установки, гарантированию радиационной безопасности, освидетельствованию ядерных судов, специальному контролю до входа в порты, информированию об аварии.

Так, например, Правилами предусматривается, что проект, конструкция, нормы контроля при изготовлении и монтаже реакторной установки должны отвечать требованиям и подлежат одобрению Администрацией. В отношении освидетельствований они учитывают те ограничения, которые вызываются присутствием радиации. Реакторная установка проектируется с учетом эксплуатации в

⁶⁷ Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года (СОЛАС-74) Бюллетень международных договоров. 2011. Приложение 1. Часть 1 ; Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года // Бюллетень международных договоров. 2005. № 11 ; Конвенция об оперативном оповещении о ядерных авариях 1986 года // Охрана окружающей среды. Международные правовые акты : справочник. СПб., 1994 ; Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации 1986 года // Безопасность населения, территорий и хоз. объектов. Норм. период. изд. 1987.

⁶⁸ Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года (СОЛАС-74) // Бюллетень международных договоров. 2011. Приложение 1. Часть 1 ; Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года (текст, измененный Протоколом 1988 года к ней, с поправками). СПб. : ЦНИИМФ, 2015.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

специфических судовых условиях как при обычных, так и при исключительных обстоятельствах плавания судна. Администрация принимает меры, чтобы в море или в порту гарантировать отсутствие чрезмерной радиационной или иной ядерной опасности, угрожающей экипажу, пассажирам, населению, водным путям, продовольственным или водным ресурсам. Срок действия Свидетельства о безопасности ядерного пассажирского судна и Свидетельства о безопасности ядерного грузового судна не может превышать 12 месяцев. Свидетельства о безопасности ядерного пассажирского судна и Свидетельства о безопасности ядерного грузового судна выдаются либо Администрацией, либо лицом или организацией, должным образом ею на то уполномоченными. В любом случае Администрация несет полную ответственность за свидетельство. Ядерные суда подлежат специальному контролю до входа в порты Договаривающихся правительств в целях установления наличия на борту действительного Свидетельства о безопасности ядерного судна и отсутствия повышенной радиационной или иной ядерной опасности, угрожающей экипажу, пассажирам или населению, водным путям, продовольственным, либо водным ресурсам в море или в порту.

В правовых исследованиях обращается внимание также на положения Брюссельской конвенции об ответственности операторов ядерных судов 1962 года⁶⁹. Данная конвенция до настоящего времени не вступила в силу, поскольку ее не подписало ни одно государство, владеющее атомными судами.

В настоящей работе уделяется внимание особенностям правового режима именно атомных ледокольных судов,

⁶⁹ См. подр.: Советское атомное право / отв.ред. П.Н. Бургазов, А.И. Иойрыш, А.М. Петросьянц. М. : Изд-во «Наука», 1986. С. 146–147 ; Иойрыш А.И. Правовые проблемы мирного использования атомной энергии. М. : Изд-во «Наука», 1979. С. 204–205.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

как объектов проектирования, строительства, эксплуатации, права собственности, объектов, с помощью которых осуществляется ледовая проводка в акватории Северного морского пути, в том числе с учетом проводимой на современном этапе унификации.

Представляется, что такое исследование может быть полезным с учетом того, какое значение придается в настоящее время освоению ресурсов Арктической зоны.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁷⁰ отмечается усиление борьбы за ресурсы, доступы к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями. Конкуренция между государствами все в большей степени охватывает ценности и модели общественного развития, человеческий, научный и технологический потенциалы. Особое значение в этом процессе приобретает лидерство в освоении ресурсов Мирового океана и Арктики.

В соответствии со Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года⁷¹ в целях модернизации и развития инфраструктуры арктической транспортной системы, обеспечивающей сохранение Северного морского пути как единой национальной транспортной магистрали Российской Федерации, предусматривается совершенствование нормативно-правовой базы Российской Федерации в части государственного регулирования судоходства по акватории Северного морского пути, обеспечения его безопасности, тарифного регулирования услуг в области ледокольного и иных видов обеспечения, а также

⁷⁰ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «Об утверждении стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

⁷¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года // ИС «Кодекс».

развитие механизмов страхования, в том числе обязательного, развитие российского ледокольного флота на основе современных технологий в рамках реализации государственных программ строительства ледоколов, в том числе с ядерными энергетическими установками.

В морях Арктики и в Северном Ледовитом океане современные мощные атомные ледоколы являются ключевым звеном функционирования морской транспортной системы, в том числе — Северного морского пути⁷².

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»⁷³ плавание в акватории Северного морского пути, исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации Российской Федерации, осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами.

Согласно пункту 1 статьи 5_1 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации⁷⁴ под акваторией

⁷² URL: <http://rosatomflot.ru/index.php?menuid=18>

⁷³ Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833. Данная статья, так же как и иные существенные дополнения в правовое регулирование мореплавания в акватории Северного морского пути, была внесена на основании Федерального закона 28.07.2012 № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4321.

⁷⁴ Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации // Российская газета. 1999. 5 мая.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Северного морского пути понимается водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада — меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар.

В состав отечественного атомного ледокольного флота в настоящее время входят: два атомных ледокола с двухреакторной ядерной энергетической установкой мощностью 75 тыс. л.с. («Ямал», «50 лет Победы»), два ледокола с однореакторной установкой мощностью около 50 тыс. л.с. («Таймыр», «Вайгач»), атомный лихтеровоз-контейнеровоз «Севморпуть» с реакторной установкой мощностью 40 тыс. л.с. и 5 судов технологического обслуживания (ледокол «Советский Союз» находится в эксплуатационном резерве)⁷⁵.

Современный атомный ледокольный флот решает в морях Арктики и неарктических замерзающих морях следующие основные задачи, благодаря чему пользователи арктических трасс могут воспользоваться названным ниже перечнем услуг: прокладка каналов в дрейфующих и припайных льдах для обеспечения прохода судов в порты на замерзающих акваториях; проводка судов способами лидирования и буксировки в целях ускорения выполнения судами рейсовых заданий, обеспечение навигационной и экологической безопасности; обеспечение безопасности проведения грузовых операций вне портов — в пунктах

⁷⁵ URL: <http://www.rosatom.ru/production/fleet/>

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

арктического побережья и островов с выгрузкой рейдовым способом или через припай; активное воздействие на ход гидрологических процессов, искусственный взлом припая, борьба с заторами с целью скорейшего очищения акваторий от льда; выполнение научно-исследовательских программ, в том числе проводка и обеспечение работы научно-исследовательских, буровых судов и платформ во льдах; поддержка функционирования выносных точечных причалов (терминалов), проводка, постановка, обеспечение погрузки и отвод танкеров; проведение аварийно-спасательных операций с судами во льдах, водолазные и ремонтные работы, буксировка аварийных судов⁷⁶.

В соответствии с пунктом 2 статьи 12 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации суда с ядерными энергетическими установками могут находиться в собственности только Российской Федерации, за исключением судов с ядерными энергетическими установками атомного ледокольного флота, которые могут находиться в собственности российских юридических лиц, включенных в утверждаемый Президентом Российской Федерации перечень российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные установки⁷⁷.

Согласно статье 13 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации собственник судна вправе по своему усмотрению совершать в отношении судна любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам Российской Федерации и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать судно в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения судном, устанавливать ипотеку судна

⁷⁶ URL: <http://rosatomflot.ru/index.php?menuid=18>

⁷⁷ Указ Президента Российской Федерации от 27.04.2007 № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2185.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

В соответствии со статьей 14 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации собственник судна вправе передать его доверительному управляющему по договору доверительного управления судном на срок, не превышающий пяти лет, для осуществления управления судном за вознаграждение в интересах собственника. Передача судна в доверительное управление подлежит обязательной регистрации в реестре, в котором зарегистрировано судно.

Особенности правового режима ледокольного судна как объекта проектирования и строительства установлены Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»⁷⁸. Особые условия строительства и эксплуатации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками установлены в Главе VIII данного Федерального закона. Согласно статье 40 Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками должны соблюдаться требования норм и правил в области использования атомной энергии, документов по стандартизации, принятых в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, правил Морского регистра, природоохранного и иного законодательства Российской Федерации. Соответствие судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками этим требованиям должно подтверждаться соответствующими документами.

В указанной статье также предусмотрено, что ответственность за безопасность судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками

⁷⁸ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Российская газета. 1995. 28 ноября.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

несут на этапе их строительства и ввода в эксплуатацию головная конструкторская организация и судостроительные организации, а после приемки в эксплуатацию — эксплуатирующие организации.

Капитан и члены судового экипажа судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками должны иметь специальную подготовку в области использования атомной энергии, а также разрешения, выданные соответствующими органами государственного регулирования безопасности, на право их эксплуатации.

Ввод в эксплуатацию судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками допускается при наличии у эксплуатирующей организации соответствующих разрешений.

Обеспечение эксплуатации и технологического обслуживания атомных ледоколов и судов вспомогательного флота осуществляет Федеральное государственное унитарное предприятие «Атомфлот»⁷⁹. Основными направлениями деятельности ФГУП «Атомфлот» являются: ледокольное обеспечение проводки судов по трассам Северного морского пути и в замерзающие порты РФ; морские перевозки контейнерных грузов на атомном лихтеровозе «Севморпуть»; обеспечение экспедиционных, научно-исследовательских работ по изучению гидрометеорологического режима морей и минерально-сырьевых ресурсов арктического шельфа, прилегающего к северному побережью РФ; обеспечение аварийно-спасательных операций во льдах на акватории Северного морского пути и неарктических замерзающих морей; туристические круизы на Северный полюс, острова и архипелаги Центральной Арктики; техническое обслуживание и проведение ремонтных работ общесудового и специального назначения для

⁷⁹ URL: <http://rosatomflot.ru/index.php?menuid=6>

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

атомного флота; безопасное обращение с ядерными материалами и радиоактивными отходами.

В 2008 году Федеральное государственное унитарное предприятие «Атомфлот» вошло в состав Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на основании Указа Президента Российской Федерации от 20.03.2008 № 369 «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»⁸⁰. С 28 августа 2008 года Федеральному государственному унитарному предприятию «Атомфлот» переданы суда с ядерной энергетической установкой и суда атомного технологического обслуживания. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14.07.2016 № 343 «О федеральном государственном унитарном предприятии атомного флота» федеральному государственному унитарному предприятию атомного флота присвоен статус федеральной ядерной организации на 25-летний срок⁸¹.

Организация плавания судов в акватории Северного морского пути осуществляется администрацией Северного морского пути⁸², которая выдает разрешения на плавание судов в акватории Северного морского пути при условии выполнения судном требований, касающихся безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов (применительно к акватории Северного морского

⁸⁰ Указ Президента Российской Федерации от 20.03.2008 № 369 «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Российская газета. 2008. 22 марта.

⁸¹ Указ Президента Российской Федерации от 14.07.2016 № 343 «О федеральном государственном унитарном предприятии атомного флота» // СЗ РФ. 2016. № 29. Ст. 4804.

⁸² Федеральное государственное казенное учреждение «Администрация Северного морского пути» создано Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2013 года № 358-р «О федеральном государственном казенном учреждении «Администрация Северного морского пути» // СЗ РФ. 2013. № 12. Ст. 1365.

пути) и установленных международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, правилами плавания в акватории Северного морского пути, указанными в пункте 2 статьи 5_1 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, и предоставления документов, удостоверяющих наличие установленного международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации страхования или иного финансового обеспечения гражданской ответственности за ущерб от загрязнения либо другой причиненный судном ущерб.

Правила плавания в акватории Северного морского пути утверждены Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 17.01.2013 № 7⁸³. Утвержденные Правила включают в частности правила ледокольной проводки судов в акватории Северного морского пути. В соответствии с пунктом 21 Правил ледокольная проводка осуществляется ледоколами, имеющими право плавания под Государственным флагом Российской Федерации.

Категория ледовых усилений судна присваивается судну организацией, уполномоченной на классификацию и освидетельствование судов.

Для ледоколов с категорией ледовых усилений Icebreaker9 ограничения по самостоятельному плаванию в акватории Северного морского пути отсутствуют. Для ледоколов с категорией ледовых усилений Icebreaker6 — icebreaker8 в период навигации, с июля по ноябрь, разрешено самостоятельное плавание.

Согласно пункту 22 Правил ледокольная проводка включает обеспечение безопасности плавания судна в акватории Северного морского пути при нахождении судна

⁸³ Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 17.01.2013 № 7 «Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути» // Российская газета. 2013. 19 апреля.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

в зоне действия радиосвязи с ледоколом на 16 канале связи очень высокой частоты, а именно ледовую разведку ледоколом, прокладку ледоколом каналов во льду, формирование группы судов и расстановку судов для следования за ледоколом/ледоколами, плавание судна в проложенном во льду канале за ледоколом на буксире, без буксира в одиночном плавании или в составе группы судов.

Информацию о необходимости использования ледокольной проводки в тяжелых, средних и легких ледовых условиях при плавании судна в акватории Северного морского пути Администрация Северного морского пути указывает в разрешении на плавание судна в акватории Северного морского пути.

В соответствии с пунктом 5 статьи 5_1 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации ледокольная проводка в акватории Северного морского пути осуществляется за плату, которая устанавливается в соответствии с законодательством о естественных монополиях⁸⁴ с учетом вместимости судна, ледового класса судна, расстояния, на которое осуществляется проводка этого судна, и периода навигации⁸⁵.

⁸⁴ В соответствии с пунктом 1 статьи 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» ледокольная проводка судов, ледовая лоцманская проводка судов в акватории Северного морского пути отнесены к сферам деятельности субъектов естественных монополий // Российская газета. 1995. 24 августа.

⁸⁵ В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект № 1096914-6, предусматривающий внесение изменений в данный пункт и его изложение в следующей редакции: «Размер платы за ледокольную проводку судна, включая военный корабль, военно-вспомогательное судно и другое судно, находящееся в собственности государства или эксплуатируемое им и используемое только для правительственной некоммерческой службы, ледовую лоцманскую проводку такого судна в акватории Северного морского пути определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2015 года № 388 утверждено Положение о государственном регулировании тарифов на ледокольную проводку судов, ледовую лоцманскую проводку судов в акватории Северного морского пути⁸⁶.

Настоящее Положение определяет: основы ценообразования на услуги субъектов естественных монополий по ледокольной проводке судов, ледовой лоцманской проводке судов в акватории Северного морского пути и правила государственного регулирования тарифов на услуги субъектов регулирования.

В Положении закреплены цели государственного регулирования на услуги субъектов естественных монополий, осуществляющих ледокольную проводку судов, к которым относятся: создание условий для устойчивого безопасного функционирования и динамичного развития Северного морского пути на основе обеспечения баланса интересов субъектов регулирования и потребителей их услуг; обеспечение доступности услуг по ледокольной проводке судов, ледовой лоцманской проводке судов в акватории Северного морского пути; обеспечение конкурентоспособности Северного морского пути как важнейшей

монополиях с учетом вместимости судна, ледового класса судна, расстояния, на которое осуществляется проводка этого судна, и периода навигации. Оплата ледокольной проводки указанного судна, его ледовой лоцманской проводки в акватории Северного морского пути осуществляется исходя из объема фактически оказанных услуг» // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=1096914-6&02>

⁸⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2015 года № 388 «Об утверждении Положения о государственном регулировании тарифов на ледокольную проводку судов, ледовую лоцманскую проводку судов в акватории Северного морского пути» // СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2708.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

составляющей транзитно-транспортного потенциала Российской Федерации.

Тарифы устанавливаются применительно к каждому субъекту регулирования, оказывающему в соответствии с правилами плавания в акватории Северного морского пути, утверждаемыми на основании пункта 2 статьи 5_1 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, услуги по ледокольной проводке судов, ледовой лоцманской проводке судов в акватории Северного морского пути.

В соответствии с пунктом 5 данного Положения дифференциация тарифов на ледокольную проводку судов осуществляется с учетом вместимости судна, ледового класса судна, расстояния, на которое осуществляется проводка этого судна, и периода навигации.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2012 года № 504⁸⁷ установлены случаи, когда перевозки и буксировка в сообщении между морскими портами Российской Федерации, а также деятельность, связанная с ледокольной проводкой, поисковыми, спасательными и буксирными операциями, подъемом затонувшего в море имущества, гидротехническими, подводно-техническими и другими подобными работами, могут осуществляться во внутренних морских водах или в территориальном море Российской Федерации плавающими под флагом иностранного государства судами, которые

⁸⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2012 года № 504 «О перевозках и буксировке в сообщении между морскими портами Российской Федерации, а также деятельности, связанной с ледокольной проводкой, поисковыми, спасательными и буксирными операциями, подъемом затонувшего в море имущества, гидротехническими, подводно-техническими и другими подобными работами, которые осуществляются во внутренних морских водах или в территориальном море Российской Федерации судами, плавающими под флагом иностранного государства» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2876.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

не были зарегистрированы ни в одном из реестров судов Российской Федерации в течение последних 5 лет до даты обращения за разрешением на осуществление перевозок и буксировки в каботаже, а также иных видов деятельности в области торгового мореплавания.

Таких случаев два. Первый охватывает ситуацию, когда для осуществления вышеуказанных видов деятельности привлекается специализированный флот, отсутствующий в составе судов, зарегистрированных в одном из реестров судов Российской Федерации; второй — когда вышеуказанные виды деятельности необходимо осуществить в сроки, в районе и в объемах, которые не могут быть обеспечены судами, зарегистрированными в одном из реестров судов Российской Федерации.

Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» предусмотрен особый порядок захода в порты Российской Федерации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками. Согласно статье 41 данного закона перечень портов Российской Федерации, в которые разрешаются заходы судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками, в том числе и терпящих бедствие, определяется Правительством Российской Федерации.

Перечень морских портов Российской Федерации, в которые разрешаются заходы судов и иных плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками, утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.01.1997 № 14-р⁸⁸.

⁸⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.01.1997 № 14-р «Об утверждении перечня морских портов Российской Федерации, в которые разрешаются заходы судов и иных плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками» // СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 396.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Порядок захода в порты Российской Федерации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками определяется нормативными правовыми актами и правилами, согласованными с органами государственного регулирования безопасности.

Администрация порта Российской Федерации, в который допускается заход судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками, должна располагать планом мероприятий по защите работников порта и других лиц, находящихся на территории порта и в его акватории, в случае аварий на таких судах и плавсредствах и обеспечивать при необходимости его реализацию. Ответственность за осуществление плана мероприятий по защите населения в прилегающем к порту районе в случае таких аварий возлагается на соответствующие федеральные органы исполнительной власти. Суда и иные плавсредства с ядерными установками и радиационными источниками, терпящие бедствие, могут заходить в порты Российской Федерации только в случае предварительного уведомления соответствующей администрации порта и органов местного самоуправления.

В статье 42 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» закреплены положения о предотвращении радиоактивного загрязнения окружающей среды судами и иными плавсредствами с ядерными установками и радиационными источниками. В соответствии с указанной статьей сброс ядерных материалов и радиоактивных веществ в воды океанов, морей, других водных объектов с судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками в количествах, превышающих пределы, установленные нормами и правилами в области использования атомной энергии, не допускается.

Законодателем также установлено, что при проведении ремонтных работ на указанных судах и плавсредствах,

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

а также после остановки ядерных установок и радиационных источников и до вывода их из эксплуатации должны быть предусмотрены меры по предотвращению радиоактивного загрязнения морской и иной водной среды.

В случае утечки радиоактивных веществ сверх установленных пределов с судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками капитаны или руководители команд этих судов и плавсредств обязаны принять все зависящие от них меры для прекращения или для ограничения утечки радиоактивных веществ, распространения их в окружающую среду и незамедлительно информировать о происшествии органы государственного регулирования безопасности, государственные органы, осуществляющие государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации, иные суда, близлежащие населенные пункты и порты, находящиеся в зоне возможного радиационного воздействия, а также соответствующие органы местного самоуправления.

Оповещение государств, расположенных в зоне возможного радиационного воздействия в результате радиационной аварии на судах и иных плавсредствах с ядерными установками и радиационными источниками, осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации⁸⁹.

С 1 января 2017 года (с переходным периодом в течение одного года) вступил в силу Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный

⁸⁹ Конвенция об оперативном оповещении о ядерных авариях 1986 года // Охрана окружающей среды. Международные правовые акты : справочник. СПб., 1994 ; Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации 1986 года // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/nuchelp.shtml

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

кодекс)⁹⁰. Россия приняла активное участие в создании Полярного кодекса. Решение о разработке документа Международная морская организация приняла в 1996 году. Его необходимость обусловлена особенными требованиями к безопасности и экологичности судов, курсирующих в Арктике, включая подготовку экипажей для работы в экстремальных условиях.

Полярный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах, разработан с целью дополнения существующих инструментов ИМО для повышения безопасности эксплуатации судов и ограничения ее влияния на людей и окружающую среду в удаленных, уязвимых и потенциально отличающихся суровым климатом полярных водах.

Полярным кодексом признается, что эксплуатация судов в полярных водах может наложить дополнительные требования на суда, их системы и эксплуатацию, выходящие за пределы существующих требований Международной конвенции 1974 года по охране человеческой жизни на море (СОЛАС)⁹¹, Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененной Протоколом 1978 года к этой конвенции, исправленным Протоколом 1997 года⁹², а также требований других применимых инструментов ИМО обязательного характера. Полярным кодексом признается, что полярные воды предъявляют дополнительные навигационные требования сверх тех, которые характерны для повседневной практики.

⁹⁰ Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс). СПб. : ЦНИИМФ, 2016.

⁹¹ Международная конвенция 1974 года по охране человеческой жизни на море (СОЛАС) // Бюллетень международных договоров. 2011. Приложение 1. Ч. 1.

⁹² Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года // СПб. : ЦНИИМФ, 2012.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

Полярный кодекс призван обеспечить безопасную эксплуатацию судов и защиту окружающей среды полярных районов посредством учета видов риска, характерных для полярных вод, снижение последствий, действие которых не регулируется надлежащим образом другими инструментами Международной морской организации.

В соответствии с пунктом 1.2.5 Полярного кодекса под ледоколом понимается любое судно, в круг эксплуатационных функций которого могут входить функции эскортирования или функции работы во льдах, мощность и размеры которого позволяют ему осуществлять активное плавание в покрытых льдами водах. Каких-либо дополнений в отношении атомных ледокольных судов в Полярном кодексе нет.

Под ледовым классом понимается знак в символе класса судна, присваиваемый Администрацией или признанной ею организацией, указывающий, что судно предназначено для плавания в ледовых условиях.

Полярный кодекс состоит из Введения и двух частей. Введение содержит положения обязательного характера, применимые к обеим частям. Часть I содержит рекомендации по безопасности эксплуатации судов. Часть II содержит рекомендации по предотвращению загрязнения.

Во Введении определены виды опасности, способные приводить к повышению уровня риска в пределах полярных вод.

К таким видам опасности относятся в частности: (1) лед, поскольку он может оказывать влияние на конструкции корпуса, характеристики остойчивости, механические установки, плавание, условия работы на открытом воздухе, техническое обслуживание и готовность к чрезвычайным ситуациям, а также приводить к нарушению нормальной работы оборудования и систем безопасности; (2) обледенение верхних конструкций, груза и т.п., имеющее результатом возможное снижение остойчивости и

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

работоспособности оборудования; (3) низкие температуры, поскольку они влияют на условия работы и работоспособность людей, на техническое обслуживание и готовность к чрезвычайным ситуациям, на свойства материалов и эффективность оборудования, время выживания и эксплуатационные показатели оборудования и систем безопасности; (4) продолжительные периоды полярной ночи и полярного дня, могущие оказать влияние на мореплавание и работоспособность людей; (5) высокие широты, поскольку они оказывают влияние на навигационные системы, системы связи и качество отображения визуальной информации о ледовой обстановке; (6) удаленность района плавания и возможное отсутствие точных и полных гидрографических данных и сведений, ограниченное количество средств навигационного обеспечения и знаков, имеющее результатом повышенную вероятность посадки на грунт, усугубленную удаленным расположением средств поиска и спасания и трудностями в оперативном развертывании этих средств, задержки в оказании экстренной помощи и ограниченные возможности связи, потенциально влияющие на процесс реагирования на происшествие.

Полярный кодекс предусматривает особые указания по плаванию при поддержке ледокола, согласно которым: (1) при приближении к начальной точке плавания в составе ледового каравана для следования за ледоколом/ледоколами либо в случае эскортирования ледоколом одного судна на пути следования к месту встречи с ледоколом судну надлежит установить радиокontakt с ледоколом на канале 16 ОБЧ и действовать в соответствии с указаниями ледокола; (2) ледоколу, осуществляющему ледокольную проводку судов в составе каравана, надлежит осуществлять командование ледовым караваном; (3) положение судна в караване определяется оказывающим помощь ледоколом; (4) судну в составе каравана, действующему в соответствии

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

с указаниями оказывающего помощь ледокола, надлежит установить связь с ледоколом на канале ОВЧ, указанном ледоколом; (5) судну, следующему в составе каравана за ледоколом, надлежит обеспечивать соответствие указаниям ледокола; (6) положение в составе каравана, скорость и расстояние до идущего впереди судна определяются указаниями ледокола; (7) судну надлежит немедленно уведомлять ледокол о любых трудностях в поддержании положения в составе каравана, поддержании скорости и/или расстояния до любого другого судна в составе каравана; (8) судну надлежит немедленно уведомлять ледокол о получении любого повреждения.

Необходимо отметить, что отечественные специалисты, основываясь на российском опыте ледокольного обеспечения в Арктике, обращали внимание на необходимость включения в Полярный кодекс условий, при которых требуется обязательное сопровождение транспортных судов ледоколами⁹³.

Признавая необходимость в предоставлении эксплуатируемым в полярных водах судам системы регулирования обязательного характера, вследствие предъявления дополнительных требований к судам, их системам и эксплуатации, выходящих за рамки существующих требований Конвенции и иных применимых инструментов ИМО обязательного характера, отмечая резолюцию MSC.385(94), которой Комитет по безопасности на море принял Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс) в отношении положений безопасности, на основании Статьи 28(b) Конвенции о Международной морской организации, касающейся функций Комитета по безопасности на море были

⁹³ Пересыпкин В.И., Цой Л.Г., Шурляк В.К. Международный полярный кодекс: российские предложения // Морской флот. 2012. № 4. С. 12-19.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

приняты поправки к Международной конвенции 1974 года по охране человеческой жизни на море⁹⁴.

В Международную конвенцию 1974 года по охране человеческой жизни на море включена новая глава XIV «Меры безопасности для судов, эксплуатирующихся в полярных водах». Положениями новой главы предусматривается, что суда, на которые распространяется данная глава, должны отвечать положениям по безопасности введения и части I-A Полярного кодекса и должны, в дополнение к требованиям правил I/7, I/8, I/9, и I/10, по принадлежности, пройти освидетельствование и получить свидетельства, как это предусмотрено данным Кодексом. Суда, на которые распространяется данная глава, имеющие свидетельство, выданное в соответствии с пунктом 1, должны быть предметом контроля, установленного в соответствии с правилами I/19 и XI-1/4. Для таких целей подобные свидетельства должны рассматриваться как свидетельства, выданные в соответствии с правилами I/12 или I/13.

Принятие Полярного кодекса, внесение дополнений в Международную конвенцию 1974 года по охране человеческой жизни на море свидетельствуют о том, что даже при современной борьбе за ресурсы, транспортные линии такие проблемы как энергетическая безопасность, безопасность мореплавания, защита окружающей среды являются общими для многих государств и разрешение данных проблем на международно-правовом уровне обеспечивает как национальные интересы, так и интересы мирового сообщества в целом.

⁹⁴ Поправки к Международной конвенции 1974 года по охране человеческой жизни на море : Резолюция КБМ от 21.11.2014 N MSC.386(94) : вступает в силу с 1 января 2017 года // Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс). СПб. : ЦНИИМФ, 2016.

§ 2. Правовой режим плавучей атомной электростанции (ПАЭС)

Международный проект по инновационным ядерным реакторам и топливным циклам был создан в 2000 году решением Генеральной конференции МАГАТЭ как флагманский проект Агентства, с целью обеспечения устойчивого энергоснабжения для удовлетворения глобальных энергетических потребностей XXI века. В рамках этого проекта проводилось исследование вопросов правового и институционального обеспечения транспортабельных атомных станций, являющихся одним из типов средних и малых/модульных реакторов — TNPP-1⁹⁵.

В России также проводится всестороннее исследование вопросов, связанных с созданием и функционированием транспортабельных атомных станций⁹⁶.

В настоящее время под эгидой МАГАТЭ реализуется новый совместный международный проект по инновационным ядерным реакторам и топливным циклам «Ситуационный анализ развертывания средних и малых/модульных реакторов с заводской топливной загрузкой» (TNPP-2). Задачей исследования является анализ правовых и институциональных проблем экспортного развертывания транспортабельных атомных станций с реакторами, загруженными топливом и испытанными в условиях завода, а также исследование других аспектов, связанных с транспортабельными и модульными ядерными энергетическими установками. Приоритет при этом имеют вопросы регулирования безопасности и совмещения различных

⁹⁵ «Legal and institutional issues of transportable nuclear power plants: a preliminary study» // Vienna, 2013.

⁹⁶ Сборник материалов и результатов исследования вопросов правового и институционального обеспечения транспортабельной атомной энергетики М. : НИЦ «Курчатовский институт», 2013.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

регулирующих подходов к правовому обеспечению жизненного цикла ПАЭС с учетом международного характера проекта.

В проектных документах МАГАТЭ транспортабельная атомная станция определяется как транспортабельная (подводная, надводная или наземная) ядерно-энергетическая система, включающая площадки ее производства, технического обслуживания и эксплуатации плюс перемещающуюся между ними транспортабельную реакторную установку. Такая система не предназначена для производства энергии в процессе транспортирования, включая обеспечение самой перевозки. Предполагается, что такие станции будут собираться из модулей заводского изготовления на единой платформе.

Основное направление российской части исследования — рассмотрение вопросов национального и международно-правового регулирования жизненного цикла плавучей атомной станции (ПАЭС), включая требования к обслуживанию, транспортированию и эксплуатации ПАЭС, с акцентированием внимания на переходах ответственности между поставляющей стороной, принимающей стороной, другими заинтересованными сторонами и организациями, осуществляющими обслуживание и транспортирование ПАЭС, в том числе за обеспечение:

- ядерного нераспространения и гарантий;
- государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности (лицензирования, стандартизации, сертификации, регулирующего контроля и надзора, санкций);
- физической безопасности;
- противоаварийного реагирования;
- гражданской ответственности за ядерный ущерб и страхования;
- экологической безопасности;

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

— коммуникаций с «третьими лицами», к которым относятся все заинтересованные стороны, включая государственные органы, население и общественность;

— надлежащего информационного обеспечения на всех этапах жизненного цикла ПАЭС;

— решения иных вопросов, связанных с возможным конфликтом национальных юрисдикций, а также с распределением и переходом ответственности в ходе реализации жизненного цикла.

Исследование предполагает проведение оценки достаточности и применимости российской и международной правовой базы в области использования атомной энергии к таким новым инновационным объектам как СМР и необходимости внесения изменений в действующее регулирование. Предполагается также разработка конкретных предложений по модернизации правового регулирования в связи с развитием малой атомной энергетики с учетом предполагаемой специфики ее создания и применения и при сохранении коммерческой привлекательности и доступности атомных энергетических услуг на основе таких установок.

Согласно действующему законодательству Российской Федерации ПАЭС является «несамоходным атомным плавучим сооружением, на котором в качестве источника энергии для выполнения его основных функций используется атомная энергия»⁹⁷. ПАЭС состоит из плавучего энергоблока и береговых и гидротехнических сооружений. Перемещение и перегон плавучего энергоблока осуществляются методом буксировки, либо на борту судна-дока. Требования по транспортированию плавучего энергоблока в основном не отличаются от требований для других

⁹⁷ Правила классификации и постройки атомных судов и плавучих сооружений Российского морского регистра судоходства. Изд. 7. СПб., 2012.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

судов с ядерными установками подобного водоизмещения и размера.

Таким образом, с одной стороны, ПАЭС — несамоходное судно с реакторными установками, на которое распространяются отдельные требования, предъявляемые к судам с ядерными установками (ядерным судам); с другой — стационарная АЭС в месте эксплуатации (жесткое крепление с берегом на весь период работы), обладающая, с соответствующими ограничениями, правовым статусом стационарной атомной станции. С учетом этого правовое регулирование ПАЭС должно сочетать национальные и международные нормы, используемые при проектировании, строительстве и последующей эксплуатации как ядерных судов, так и наземных АЭС, включая положения международных морских конвенций и правил Международной морской организации; требования применимых международных ядерных конвенций и стандарты МАГАТЭ по безопасности.

Определение статуса ПАЭС экспортного развертывания должно учитывать не только законодательство страны производителя (поставщика), но и национальную нормативную правовую базу страны размещения (потребителя услуг) ПАЭС, а также заинтересованных третьих стран. При этом, как указывается в документах МАГАТЭ, существуют серьезные трудности для общей реализации предложенной концепции жизненного цикла ПАЭС с заводской топливной загрузкой, особенно учитывая тот факт, что лицензирование как транспортирования, так и остальной деятельности (в т.ч. сооружения и эксплуатации ядерной установки) может подпадать под национальное законодательство каждой из стран, чьи интересы могут быть затронуты такой деятельностью.

Правовое регулирование жизненного цикла средних и малых модульных реакторов в Российской Федерации базируется на нормах атомного законодательства (в первую

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

очередь это нормы федеральных законов «Об использовании атомной энергии» и «О радиационной безопасности населения»⁹⁸ и принятых в соответствии с ними подзаконных нормативных правовых актов, включая федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии, принимаемые Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору).

Отношения, связанные с обеспечением физической защиты ПАЭС, регламентируются также Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»⁹⁹. Согласно последнему Корпорация является центральным государственным органом и пунктом связи и национальным компетентным органом по выполнению обязательств России в сфере обеспечения физической защиты ядерных материалов и ядерных установок в МАГАТЭ и других международных организациях, а также государственным компетентным органом по ядерной и радиационной безопасности при их перевозках. В качестве такового Корпорация выдает соответствующие разрешительные документы.

Указанные вопросы регулируются также на уровне подзаконных нормативных правовых актов, среди которых прежде всего следует отметить Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.07.2007 № 456¹⁰⁰. Правилами установлена компетен-

⁹⁸ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Российская газета. 1995. 27 ноября ; Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

⁹⁹ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

¹⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 19.07.2007 № 456 «Об утверждении Правил физической защиты ядерных

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

ция органов и организаций, участвующих в обеспечении физической защиты, определяются основные требования к организации и осуществлению физической защиты на ядерном объекте и при транспортировании ядерных материалов и ядерных установок (в том числе трансграничном).

Правовой режим плавучих атомных электростанций в территориальных водах Российской Федерации определяется общей российской нормативной базой, применимой к обычным гражданским судам, и отдельными правилами, относящимися к судам с ядерными установками.

Транспортирование ядерных материалов и ядерных установок в международном сообщении осуществляется только при выполнении государством-отправителем и государством-получателем, а также иными государствами, по территории которых будет осуществляться транспортирование, требований Конвенции о физической защите ядерного материала. Для обеспечения физической защиты при транспортировании ядерных материалов, ядерных установок в международном сообщении необходимо также обеспечивать выполнение организационно-технических мероприятий в соответствии с требованиями законодательства государств — участников транспортирования.

Международно-правовой режим плавучих атомных электростанций, предназначенных для экспортного применения, определяется соответственно конвенциями, закрепляющими режим плавания атомных судов в различных категориях морских пространств, а также конвенциями, регулирующими ядерную и физическую безопасность объектов атомной энергетики, как в период транспортирования их к месту постоянного базирования, так и во время эксплуатации и на других стадиях жизненного цикла.

Остановимся на отдельных элементах международного режима плавучей атомной электростанции подробнее

материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4081.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

и прежде всего на требованиях действующего режима нераспространения ядерного оружия, который включает в себя совокупность международных договоренностей как ядерных, так и неядерных государств, а также внутренних законодательств стран-участниц. Действующий режим нераспространения ядерного оружия обязывает неядерные державы воздерживаться от производства и приобретения ядерных отходов, а также признать контроль и систему гарантий МАГАТЭ над всеми своими атомными объектами. Ядерные державы, в свою очередь, обязываются воздерживаться от передачи неядерным государствам технологий и материалов, которые могут быть использованы для создания ядерных отходов. Система гарантий МАГАТЭ требует обязательной постановки под гарантии всей ядерной деятельности в государствах, не обладающих ядерными отходами и являющихся участниками действующего режима нераспространения ядерного оружия, чтобы не допустить переключения ядерных материалов с мирного использования на создание ядерных отходов. Необходимый элемент системы гарантий — заключение неядерными государствами — членами МАГАТЭ, участниками действующего режима нераспространения ядерного оружия и пользователями ядерных энергетических услуг — соглашений с МАГАТЭ, обеспечивающих действие в этих странах механизмов проверки выполнения обязательств, связанных с предотвращением переключения ядерных материалов и установок с мирного использования на производство ядерных отходов или других ядерных взрывных устройств.

При соблюдении базовых требований нераспространения использование плавучей атомной электростанции в режиме «без перегрузки на площадке» при различных организационно-правовых схемах может создавать также дополнительные действенные механизмы нераспространения, поскольку позволяет не передавать принимающей

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

стороне ядерный материал и соответствующие технологии, исключая тем самым имеющиеся риски.

В то же время можно предположить, что созданная применительно к условиям развития традиционной атомной энергетики система нераспространения ядерных отходов и соответствующего экспортного/импортного контроля, основой которого являются действующий режим нераспространения ядерного оружия и Руководящие принципы для ядерного экспорта, приведенные в документе МАГАТЭ INFCIRC/254, может быть в существующем виде в определенной степени избыточна для предлагаемого инновационного сценария развития малой атомной энергетики. В этой связи возникает целый ряд вопросов, нуждающихся в дополнительном обсуждении, в том числе на уровне международного сообщества.

Вопросы ядерной безопасности ПАЭС регулируются на международном уровне Конвенцией о ядерной безопасности¹⁰¹. Несмотря на то, что Конвенция о ядерной безопасности, согласно статье 2 распространяется только на наземные гражданские атомные станции, основные принципы и требования Конвенции, аналогичные принципам и требованиям других ядерных конвенций, как общие принципы и нормы международного права должны учитываться при рассмотрении вопросов правового режима плавучей атомной электростанции.

Конвенция устанавливает, что ответственность за ядерную безопасность лежит на государстве, под юрисдикцией которого (на территории которого) находится ядерная установка. В рамках своих национальных законов государство — пользователь ЯЭУ обязано принимать необходимые законодательные, регулирующие и административные меры для обеспечения безопасности. Согласно Конвенции все государства, в ней участвующие, обязаны

¹⁰¹ Конвенция о ядерной безопасности // Бюллетень международных договоров. 2007. № 9.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

учредить или назначить наделенный надлежащими полномочиями, компетенцией, финансовыми и людскими ресурсами Регулирующий орган, которому поручается реализация законодательного и надзорного обеспечения безопасности. В Российской Федерации специально уполномоченным органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. На указанный орган и возложены полномочия регулирующего органа в соответствии с Конвенцией о ядерной безопасности и Объединенной конвенцией о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами.

Непосредственную (основную) ответственность за безопасность ядерной установки согласно статье 9 Конвенция о ядерной безопасности возлагает на обладателя соответствующей лицензии — лицензиата, являющегося оператором ядерной установки (по российскому законодательству — на эксплуатирующую организацию). Основные требования к механизму лицензирования и участвующим в нем лицам изложены в документах МАГАТЭ, а также установлены Конвенцией о физической защите ядерного материала и ядерных установок¹⁰² в целях борьбы с ядерным терроризмом и предотвращения потенциальной опасности в результате незаконного оборота, незаконного захвата и использования ядерного материала и других несанкционированных действий. В силу конвенционных норм каждое государство-участник в рамках своего национального законодательства и в соответствии с международным правом должно принимать надлежащие меры для защиты ядерного материала

¹⁰² Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/nucmat_protection.shtml

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

и ядерных установок, находящихся в пределах его территории или на борту корабля, действующего под его юрисдикцией, до того момента, пока эта ответственность в надлежащих случаях не передается должным образом другому государству.

Согласно статье 3 Конвенции о физической защите ядерного материала и ядерных установок каждое государство-участник в рамках своего национального законодательства и в соответствии с международным правом принимает соответствующие меры для обеспечения, по мере возможности, того, чтобы во время международной перевозки ядерный материал, находящийся в пределах его территории или на борту корабля, находящегося под его юрисдикцией, если такой корабль участвует в перевозке в это государство или из него, защищался на уровнях, описанных в Приложении I к Конвенции. Таким образом, транспортирование ядерных материалов и ядерных установок в международном сообщении может осуществляться только при наличии обязательств со стороны уполномоченных государственных органов всех государств — участников транспортирования о том, что во время транспортирования по территории их государств ядерные материалы, ядерные установки будут обеспечены мерами физической защиты на уровне не ниже уровня, определенного Конвенцией о физической защите ядерного материала.

Кроме Конвенции о физической защите ядерного материала, существуют сформулированные на международном уровне рекомендации по обеспечению физической защиты ядерного материала и ядерных установок, которые периодически обновляются и которые могут служить руководством в отношении современных средств достижения эффективных уровней физической защиты. Итоговым документом в этой области является переработанное 5-е издание Рекомендаций по физической ядерной безопасности,

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

касающихся физической защиты ядерных материалов и ядерных установок¹⁰³.

В то же время следует отметить, что, несмотря на наличие хорошо разработанного международного механизма физической защиты, для предлагаемого инновационного сценария «без перегрузки на площадке» существуют определенные сложности в обеспечении физической защиты, и в том числе проблемы, связанные с разграничением юрисдикций участвующих государств в этой области. Например, как отмечается в отчете МАГАТЭ, поставка СМР с ядерным реактором, загруженным и испытанным в заводских условиях, может привести к возникновению юридических проблем относительно способа осуществления ответственности за физическую защиту во время сдачи в эксплуатацию и монтажа на площадке страны размещения и, возможно, на других этапах жизненного цикла транспортабельных атомных станций.

Трансграничное транспортирование ПАЭС должно осуществляться в соответствии с нормами международного права; в этой сфере должны применяться нормы международных морских и транспортных конвенций, межправительственных соглашений и иных документов, регламентирующих транспортирование ядерных материалов и установок. Кроме международных правил, плавание судов с ядерными материалами и установками в водах Мирового океана должно осуществляться согласно требованиям нормативных документов отдельных государств, в воды и порты которых такие суда заходят.

В число основных документов Международной морской организации, область применения которых относится к ПАЭС, входят Международная конвенция по охране

¹⁰³ Рекомендации по физической ядерной безопасности, касающиеся физической защиты ядерных материалов и ядерных установок. Документ МАГАТЭ. Infcirc/225/revision 5. Вена, 2012.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

человеческой жизни на море (СОЛАС), 1974 г., с последующими поправками¹⁰⁴ и Кодекс по безопасности ядерных торговых судов.

Суда с ядерными энергетическими установками должны сооружаться и эксплуатироваться в соответствии с положениями главы VIII Конвенции СОЛАС. Основные требования Конвенции:

1. Создание ядерных судов осуществляется под контролем Правительства. Определение «ядерное судно» не содержит ограничения в том смысле, что «ядерная силовая (энергетическая) установка» предназначена только для обеспечения движения «ядерного судна». Это означает, что требования Конвенции могут распространяться на ПАЭС.

2. Конвенция предусматривает возможность захода «ядерных судов» (ПАЭС) в зарубежные порты при наличии разрешающих это межправительственных соглашений, а также наличия на его борту необходимых документов, выдаваемых государством флага судна, и проведения специального контроля.

3. Указанные документы (информация о безопасности и свидетельства), выдаваемые в соответствии с требованиями СОЛАС, должны заблаговременно предоставляться властям государств, в порты которых предполагается заход судна.

4. Все прочие правила Конвенции применяются к ядерным судам, при этом приоритет имеют положения главы VIII «Ядерные суда».

Что касается Кодекса по безопасности ядерных торговых судов, являющегося приложением к Конвенции, то следует отметить, что вопрос это дискуссионный, т.к. отдельные специалисты считают, что его положения не могут непосредственно применяться к ПАЭС, поскольку они

¹⁰⁴ Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (СОЛАС), 1974 г. // Бюллетень международных договоров. 2011. Приложение 1. Ч. 1.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

относятся к судам с ядерной энергетической установкой в качестве главной пропульсивной, т.е. создающей движение атомного объекта.

Транспортирование ПАЭС может осуществляться как в прибрежных водах различных государств по маршруту следования, так и в открытом море; на маршрутах транспортирования должны быть предусмотрены пункты захода судна и его укрытия на случай неблагоприятных погодных условий.

Конвенция по морскому праву 1982 г. устанавливает, что при условии соблюдения данной Конвенции суда всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю, пользуются правом мирного прохода через территориальное море, на которое распространяется суверенитет прибрежного государства, соблюдая все национальные законы и правила и общепринятые международные правила (статьи 2, 17, 21). Иностранные суда с ядерными установками или суда, перевозящие ядерные вещества, при осуществлении права мирного прохода через территориальное море должны иметь на борту документы и соблюдать особые меры предосторожности, установленные для таких судов международными соглашениями (статья 23).

Согласно статье 22 Конвенции в отношении таких судов может быть выдвинуто требование следовать по специально установленным морским коридорам или другим схемам. При этом в различных государствах имеются особенности, связанные со сроком подачи уведомления о пересечении судном с ядерными установками границы территориального моря, а также с набором сведений, запрашиваемых до пересечения границы или захода в порт. Возможно также требование об обязательной лоцманской проводке. Ряд государств вводит ограничения на заход таких судов, допуская их не во все открытые для других торговых судов порты, а также приравнивая порядок их захода

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

в порты к заходу военных кораблей и государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях.

Опыт эксплуатации гражданских судов с ядерными установками показывает, что заход в иностранные порты носит разрешительный характер и оформляется либо непосредственно двусторонним международным соглашением, либо отдельным разрешением на заход с предварительным представлением документов, обосновывающих безопасность судна. Для этого в соответствии с Кодексом ИМО и Правилами Российского морского регистра судоходства в составе проектной документации судна разрабатывается «Информация (свидетельство) о безопасности».

В то же время следует отметить, что международные морские нормативы плавания и буксировки в нейтральных водах не содержат специальных требований по обеспечению безопасности судов и иных плавсредств с ЯЭУ. В нейтральных водах никто не вправе препятствовать судам любых государств пользоваться свободами открытого моря. Применяется понятие мирного прохода, при котором не нарушается мир, добрый порядок и безопасность прибрежного государства.

Транспортирование ПАЭС к пункту размещения и эксплуатации и обратно должно также осуществляться в соответствии с международными стандартами МАГАТЭ, которыми установлены общие требования и меры регулирующего и юридического характера, рекомендуемые для принятия всеми государствами при рассмотрении и реализации новых ядерных энергетических программ, включая государства размещения СМР.

Радиоактивные материалы, включая ядерное топливо, перевозятся как опасные грузы. Классификация опасных грузов осуществляется в соответствии с рекомендациями ООН. Эта классификация применяется на всех видах транспорта, и перечни веществ в каждом классе согласованы на глобальном уровне. По рекомендациям ООН

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

радиоактивные материалы относятся к классу 7 опасных грузов. Поэтому при исследовании вопросов правового обеспечения транспортирования ПАЭС необходимо учитывать также международные и национальные нормативные документы, регламентирующие перевозки опасных грузов, и прежде всего Международный кодекс по морской перевозке опасных грузов, включающий поправки 33-06¹⁰⁵, который определяет требования к загрузке, выгрузке, упаковке, креплению опасных грузов, в том числе радиоактивных материалов, и условиям их хранения и перевозки. Российские Правила по морской перевозке опасных грузов практически полностью гармонизированы с Международным кодексом.

Вопросы обеспечения экологической безопасности ядерной энергетики являются предметом регулирования как рассмотренных выше ядерных и морских конвенций, так и специализированных экологических конвенций.

Например, Конвенция о ядерной безопасности предусматривает применение процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в отношении планируемых ядерных установок. В том случае, если планируемая ядерная установка должна быть размещена вблизи границы другого государства, Конвенция определяет процедуры консультаций заинтересованных сторон и предоставления необходимой информации, с тем чтобы они могли самостоятельно произвести оценку и анализ вероятного воздействия ядерной установки на безопасность на своей территории (статья 17).

Из морских конвенций следует отметить Женевскую конвенцию об открытом море 1958 года¹⁰⁶, пункт 1 статьи 25 которой обязывает государства «принимать меры

¹⁰⁵ Международный кодекс по морской перевозке опасных грузов, включающий поправки 33-06, издание 2006 г.

¹⁰⁶ Женевская конвенция об открытом море 1958 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 46.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

для предупреждения загрязнения морей от погружения радиоактивных отходов с учетом всех норм и правил, которые могут быть выработаны компетентными международными организациями»; Лондонскую конвенцию по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года¹⁰⁷ и Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года¹⁰⁸, также содержащую ряд важных положений, имеющих отношение к предотвращению загрязнения моря радиоактивными отходами.

Кроме перечисленных документов в рассматриваемой области действует большое число двусторонних международных соглашений, заключенных Российской Федерацией.

Вопросы обеспечения экологической безопасности ядерной энергетики являются предметом и целого ряда специализированных экологических конвенций, например, Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте¹⁰⁹ (Конвенция Эспо) и соответствующего Протокола к ней, а также Конвенции Европейской экономической комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»¹¹⁰ (Орхусская Конвенция).

¹⁰⁷ Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dumping.shtml

¹⁰⁸ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 1.

¹⁰⁹ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте // URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en

¹¹⁰ Конвенция Европейской экономической комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

Проекты и объекты, для которых требования указанных Конвенций являются обязательными, включают в себя в частности атомные электростанции и другие атомные реакторы. Россия не является участницей этих конвенций.

В сфере гражданской ответственности за ядерный ущерб, связанной с использованием транспортабельных атомных станций, также много дискуссионных вопросов, и один из них — применимость Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб. Как известно, действие этой Конвенции не распространяется на ядерные установки, «которыми оборудовано средство морского или воздушного транспорта в целях использования их в качестве источника энергии для приведения в движение этого средства транспорта или для любой другой цели». Некоторые эксперты считают, что нормы Конвенции неприменимы; в то же время, учитывая то, что транспортабельная атомная станция является не только судном с ядерной установкой, а именно атомной электростанцией и выработка электроэнергии является ее главным назначением, имеются определенные основания для распространения на этот объект действия Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб.

Правовой анализ действующего режима плавучей атомной электростанции показал, что существующая специальная регламентация практически отсутствует, что может повлечь определенные правовые проблемы.

В этой связи представляется актуальным продолжение работы по международно-правовой унификации в данной области и дальнейшему развитию национального правового регулирования.

по вопросам, касающимся окружающей среды» // URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en

§ 3. Правовой режим радиоактивных изотопов, радиоизотопной продукции, используемых для ядерной медицины

В настоящее время свыше 50% радиоактивных изотопов, нарабатываемых в мире, используется для медицинских нужд. Россия традиционно имеет достаточно разветвленную систему производства радиоактивных изотопов, в том числе для медицинских целей¹¹¹.

Одним из направлений деятельности Госкорпорации «Росатом» является развитие ядерной медицины (медицинской диагностики и лучевой терапии, применяемой при лечении онкологических заболеваний). В сотрудничестве с Федеральным медико-биологическим агентством России и ведущими производителями в отечественной отрасли началось воссоздание всего производственного медицинского комплекса, от изотопов до оказания медицинской помощи на отечественном оборудовании¹¹².

Согласно данным обзора рынка изотопов медицинского назначения в России, в медицине используются следующие промышленные изотопы: Актиний-225, Америций-241, Бор-10, Вольфрам-188, Гадолий-153, Гелий-3, Германий-68, Железо-55, Иридий-192, Иттрий-90, Иттербий-169, Йод-124, Йод-125, Йод-131, Калифорний-252, Кислород-18, Кобальт-57, Кобальт-60, Криптон-85, Ксенон-129, Лютеций-177, Марганец-54, Молибден-99, Натрий-22, Никель-63, Олово-117m, Палладий-103, Радий-223, Рутений-106, Самарий-153, Стронций-82, Стронций-89, Стронций-90, Углерод-13,

¹¹¹ URL: <http://www.rosatom.ru/production/medicine/>; <http://kommersant.ru/doc/3105154>

¹¹² URL: <http://www.rosatom.ru/production/medicine/>

Углерод-14, Фосфор-32, Фосфор-33, Цезий-131, Цезий-137¹¹³.

Основными производителями радиоактивных изотопов на внутреннем рынке на сегодняшний день являются: ФГУП «ПО «Маяк», ОАО «Государственный научный центр — Научно-исследовательский институт атомных реакторов» (ГНЦ НИИАР), Открытое акционерное общество «Институт реакторных материалов», ОАО «НИФХИ им. Л.Я. Карпова» — Обнинский филиал, АО «ГНЦ РФ — Физико-энергетический институт имени А.И. Лейпунского» (ФЭИ) и другие¹¹⁴.

Ключевым российским производителем радиоактивных изотопов является ФГУП «ПО «Маяк». Доля ФГУП «ПО «Маяк» составляет примерно 60% общего объема изотопной продукции, выпускаемой на предприятиях Российской Федерации¹¹⁵. ГНЦ НИИАР и Обнинский филиал НИФХИ им. Л.Я. Карпова производят молибден-99 — важнейший радионуклид для ядерной медицины: оба предприятия обладают обширной научно-технической базой и производственными возможностями, которые позволяют полностью покрывать потребности внутреннего рынка, а также выпускать продукцию на экспорт¹¹⁶. ФЭИ производит радиои-

¹¹³ См.: Обзор рынка изотопов медицинского назначения в России. URL: <http://www.infomine.ru/research/35/271>

¹¹⁴ Указанные организации включены в перечень организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производственные объекты, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.09.2009 № 1311-р. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.09.2009 № 1311-р «Об утверждении перечня организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты» // СЗ РФ. 2009. № 38. Ст. 4518.

¹¹⁵ URL: <http://www.po-mayak.ru/wps/wcm/connect/mayak/site/About/activities/isotopes/>

¹¹⁶ URL: <http://atomicexpert-old.com/content/izotopy-v-komplekse>

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

зотопы, радиофармпрепараты, источники излучения, имеет фонд высокообогащенных стабильных изотопов¹¹⁷. АО «ИРМ» производит углерод-14 и препараты на его основе¹¹⁸, производит меченую углеродом-14 мочевину, которую поставляет в ФГУП «НИФХИ им. Л.Я. Карпова», где на ее основе изготавливаются капсулы «Урекапс»¹¹⁹, производит радиоизотопа ¹³¹Cs с радиохимической чистотой не менее 99,99%¹²⁰.

Важнейшим звеном, осуществляющим связь между производителями изотопной продукции — предприятиями Госкорпорации «Росатом» — и потребителями этой продукции на российском и международном рынках является ОАО «Всерегionalное объединение «Изотоп». Среди партнеров ОАО «В/О «Изотоп» более 100 зарубежных компаний, расположенных в 30 странах мира, и более 600

¹¹⁷ URL: <http://www.ippe.ru/prod/prod-2.php>

¹¹⁸ Указанная продукция используется как непосредственно в ядерной медицине, так и в фармакологии при создании и тестировании новых фармацевтических субстанций, где роль этого изотопа трудно переоценить. Практически все фармацевтические субстанции — это более сложные органические соединения, синтезированные из некоторого набора исходных углеродных соединений — прекурсоров. «Пометив» углеродом-14 те или иные исходные части синтезированной сложной молекулы, можно проследить ее фармакинетику в организме. Такие органические соединения — прекурсоры, меченые углеродом-14, производятся в АО «ИРМ» и поставляются в американские и европейские лаборатории // URL: <http://irm-atom.ru/index.php/proizvodstvo-izotopov>

¹¹⁹ Данный радиофармпрепарат используется для проведения дыхательных тестов на Helicobacter Pillory // URL: <http://irm-atom.ru/index.php/proizvodstvo-izotopov>

¹²⁰ Чистота продукта по ключевой примеси ¹³²Cs и другим изотопам цезия существенно превосходит зарубежные аналоги. Оптимальное сочетание периода полураспада и энергии излучения делают ¹³¹Cs перспективным радиоизотопом для брахитерапии злокачественных заболеваний // URL: <http://irm-atom.ru/index.php/proizvodstvo-izotopov>

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

организаций в России. ОАО «В/О «Изотоп» оказывает полный комплекс услуг в сфере оборота изотопной продукции, радиационной техники, оборудования общего и медицинского назначения. Компания работает с более чем 600 клиентами в 50 странах мира. Среди партнеров и клиентов — крупнейшие игроки мирового изотопного рынка: американская компания QSA Global, канадская MDS Nordion, Eckert & Ziegler, GE, IDB Holland, польская Polatom и другие¹²¹.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.10.2005 № 2144-р утверждена «дорожная карта» — «Развитие центров ядерной медицины»¹²².

На сегодняшний день отдельного унифицированного акта, регулирующего общественные отношения, объектом которых являются радиоактивные изотопы, радиоизотопная продукция, используемые для ядерной медицины, нет. Особенности правового режима радиоактивных изотопов, радиоизотопной продукции закреплены в различных источниках энергетического права.

Правовых исследований особенностей правового режима радиоактивных изотопов, используемых для ядерной медицины, в настоящее время не много, в то же время нельзя не отметить труды ученых по данной теме.

В монографии «Советское атомное право», в разделе, посвященном ответственности за нарушение правил хранения, учета, перевозки радиоактивных материалов, отмечается важность использования радиоактивных веществ в медицине (в медицинских

¹²¹ URL: <http://www.isotop.ru/production/medical/495/>; <http://rosatom.ru/journalist/events/na-atomekspo-2016-oao-v-o-izotop-rasskazhet-zhurnalistam-o-proizvodstvennom-potentsiale-izotopnogo-k/>

¹²² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.10.2015 № 2144-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие центров ядерной медицины» // СЗ РФ. 2015. № 44. Ст. 6168.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

диагностических и терапевтических препаратах), обращается внимание на правовые последствия такого использования и ответственность за нарушение установленных требований¹²³. А.И. Иойрыш, исследуя правовой режим радиоактивных изотопов, подробно рассматривает вопросы, касающиеся гражданской ответственности за ущерб, причиненный радиоизотопами, в том числе ответственности врача при использовании в лечении радиоизотопов¹²⁴.

Учитывая активное развитие ядерной медицины, возможности использования радиоактивных изотопов как в диагностических, так и в терапевтических целях, можно сделать вывод о целесообразности проведения правовых исследований: правового режима радиоактивных изотопов, используемых для ядерной медицины, как объектов использования атомной энергии на внутреннем рынке и при осуществлении внешнеэкономических сделок; специфики правового положения компаний производителей, поставщиков, других участников общественных отношений, объектом которых являются радиоактивные изотопы, используемые в ядерной медицине; правового режима диагностического оборудования и препаратов с использованием радиоактивных изотопов.

Правовой режим радиоактивных изотопов включает в себя в том числе: (1) правовой режим производства, поставки, транспортировки радиоактивных изотопов, для последующего использования в ядерной медицине; (2) правовой режим производства, поставки оборудования с использованием радиоактивных изотопов; (3) правовой режим производства, поставки медицинских препаратов с использованием радиоактивных изотопов.

¹²³ См.: Советское атомное право / отв. ред. П.Н. Бургасов, А.И. Иойрыш, А.М. Петросьянц. М.: Наука, 1986. С. 185, 190.

¹²⁴ См. подр.: Иойрыш А.И. Концепция атомного права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 222–226.

В рамках данного исследования прежде всего хотелось бы обратить внимание на правовой режим тех радиоактивных изотопов, используемых в ядерной медицине, которые относятся к ядерным материалам.

Различные аспекты правового режима ядерных материалов были предметом правовых исследований, в которых рассматривались вопросы о праве собственности на ядерные материалы, правовых проблемах физической защиты ядерных материалов, их транспортировки, морской перевозки, страхования, экспорта¹²⁵.

Правовой анализ источников энергетического права показывает, что к ядерным материалам относятся, например, используемые в ядерной медицине нуклиды: америций-241; калифорний-252¹²⁶.

¹²⁵ См. подр.: Артемова Е.В., Иойрыш А.И., Питель В.А. Регулирование прав собственности на ядерные материалы в РФ // Государство и право. 2011. № 2. С. 46–55; Иойрыш А.И. Правовые проблемы мирного использования атомной энергии. М.: Изд-во «Наука», 1979. С. 167–201; Иойрыш А.И. Концепция атомного права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 147–157; Малинин С.А., Мусин В.А. Правовые проблемы морской атомной деятельности. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1974. С. 128–133; Омельченко О.В. Международно-правовые аспекты транспортировки ядерных материалов // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2003. № 1. С. 63–66; Романова В.В. Об особенностях правового режима ядерных материалов и радиоактивных отходов // Правовой энергетический форум. 2014. № 4. С. 11–18; Советское атомное право / отв. ред. П.Н. Бургасов, А.И. Иойрыш, А.М. Петросьянц. М.: Наука, 1986. С. 147–168, 184–206.

¹²⁶ См., напр.: Перечень ядерных материалов и специальных неядерных материалов, подлежащих государственному учету и контролю. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 352 «Об утверждении Положения о системе государственного учета и контроля ядерных материалов» // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2188; Указ Президента Российской Федерации от 14.02.1996 № 202 «Об утверждении Списка ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

На радиоактивные изотопы, относящиеся к ядерным материалам, распространяется правовой режим, установленный для ядерных материалов.

Это касается права собственности, порядка заключения сделок, особенностей договорного регулирования отношений по транспортировке, перевозке, внешнеэкономических сделок.

Согласно статье 3 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»¹²⁷ под ядерными материалами понимаются материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества.

В соответствии со статьей 5 указанного Федерального закона ядерные материалы могут находиться в федеральной собственности или в собственности юридических лиц. Перечни ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, либо в собственности российских юридических лиц, утверждены Указом Президента Российской Федерации от 27.04.2007 № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации»¹²⁸.

В перечне ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности (приложение № 1 к Указу Президента Российской Федерации от 27.04.2007 № 556), сделана оговорка, в отношении в частности нуклидов, предназначенных для использования в медицине, в количестве, не превышающем минимальное количество, установленное федеральными

технологий, подпадающих под экспортный контроль» // СЗ РФ. 1996. № 8. Ст. 742.

¹²⁷ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Российская газета. 1995. 28 ноября.

¹²⁸ Указ Президента Российской Федерации от 27.04.2007 № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2185.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

нормами и правилами в области учета и контроля ядерных материалов.

В перечне российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы (приложение № 3 к Указу Президента Российской Федерации от 27.04.2007 № 556), указаны в частности: ОАО «Техснабэкспорт», Государственный научный центр — Научно-исследовательский институт атомных реакторов, Государственный научный центр Российской Федерации — Физико-энергетический институт имени А.И. Лейпунского, Институт реакторных материалов, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

Сделки по передаче ядерных материалов в собственность российских юридических лиц, не включенных в вышеуказанный перечень, ничтожны.

В статье 5 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» закреплено, что в Российской Федерации признается право собственности иностранных государств, иностранных юридических лиц на ввезенные в Российскую Федерацию или приобретенные в Российской Федерации ядерные материалы и на продукты их переработки.

Право собственности на ядерные материалы приобретается и прекращается по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, с учетом особенностей, установленных федеральными законами.

Деятельность по производству, использованию, переработке, транспортированию и хранению ядерных материалов подлежит лицензированию в соответствии с требованиями, установленными статьей 26 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». Лицензированию подлежат виды деятельности в области использования атомной энергии, в том числе обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами, включая производство, использование,

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

переработку, транспортирование и хранение ядерных материалов и радиоактивных веществ. Порядок лицензирования устанавливается Правительством Российской Федерации¹²⁹.

Следует отметить, что америций-241, калифорний-252 включены в перечень ядерных материалов и специальных неядерных материалов, подлежащих государственному учету и контролю в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 352¹³⁰.

Данным Постановлением Правительства Российской Федерации утверждено Положение о системе государственного учета и контроля ядерных материалов, которое определяет порядок организации системы государственного учета и контроля ядерных материалов и осуществления учета и контроля ядерных материалов, обязательный для выполнения всеми юридическими лицами независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности на ядерные материалы, осуществляющими деятельность по производству, использованию, переработке, хранению, транспортированию и перемещению через таможенную границу Российской Федерации ядерных материалов, а также органами государственного управления использованием атомной энергии и органами государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Согласно п. 7 Положения о системе государственного учета и контроля ядерных материалов государственный

¹²⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.2013 № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1700.

¹³⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 352 «Об утверждении Положения о системе государственного учета и контроля ядерных материалов» // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2188.

учет и контроль ядерных материалов включают в себя сбор, регистрацию и анализ информации о количестве, качественном составе и перемещении ядерных материалов и осуществляются путем сплошного непрерывного документального учета всех хозяйственных и технологических операций с ядерными материалами на основе результатов измерений характеристик ядерных материалов, а также проверки достоверности этой информации и ее соответствия фактическому наличию ядерных материалов в местах их нахождения.

Минимальное количество ядерных материалов в организации, начиная с которого они подлежат государственному учету и контролю, определяется федеральными нормами и правилами государственного учета и контроля ядерных материалов. Данные правила утверждены Приказом Ростехнадзора от 17.04.2012 № 255¹³¹.

Согласно Приложению № 3 к Правилам минимальное количество ядерных материалов в организации, начиная с которого они подлежат учету и контролю в отношении америция-241 — 1 г; в отношении калифорния-252 — 0,001 г.

Согласно п. 20 Правил учета и контролю подлежат ядерные материалы, содержащиеся во всех продуктах, за исключением америция-241, калифорния-252 в облученных продуктах, а также америция-241 в плутонийсодержащих продуктах (указанные ядерные материалы подлежат учету после их выделения).

Статья 5 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» устанавливает

¹³¹ Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 17 апреля 2012 года № 255 «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Основные правила учета и контроля ядерных материалов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 44.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

определенные требования к порядку согласования сделок российских юридических лиц по передаче права собственности на ядерные материалы иностранному государству или иностранному юридическому лицу. Такие сделки могут быть совершены по согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке и на условиях, которые установлены Правительством Российской Федерации. Сделки, совершенные с нарушением этих требований, ничтожны.

Правовое регулирование отношений по транспортированию ядерных материалов предусматривает необходимость соблюдения специальных правил, правил транспортирования особо опасных грузов, норм и правил в области использования атомной энергии и в области охраны окружающей среды.

В соответствии со статьей 45 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» правила транспортирования ядерных материалов должны предусматривать права, обязанности и ответственность отправителя, перевозчика и получателя, меры безопасности, физической защиты, систему согласования мер по недопущению транспортных происшествий и аварий при перевозке ядерных материалов, требования к упаковке, маркировке, транспортным средствам, мероприятия по локализации и ликвидации последствий возможных аварий при транспортировании указанных материалов и веществ. Правила транспортирования ядерных материалов и радиоактивных веществ должны предусматривать все возможные виды транспорта.

Установлены требования к субъектам договоров на перевозку ядерных материалов, согласно которым перевозчик ядерных материалов и радиоактивных веществ должен иметь разрешение (лицензию), выданное соответствующим органом государственного регулирования

безопасности, на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Определенные требования установлены к иностранным организациям, как субъектам договоров на перевозку ядерных материалов. Данные требования предусматривают, что иностранные организации, имеющие соответствующие разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии, выданные федеральными органами исполнительной власти или Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», могут осуществлять транспортирование (перевозку) ядерных материалов при осуществлении международных морских или воздушных перевозок.

Правовой режим ядерных материалов как объектов внешнеэкономических сделок обусловлен требованиями, установленными к порядку экспорта и импорта ядерных материалов. Порядок экспорта и импорта ядерных материалов устанавливает Правительство Российской Федерации¹³².

В соответствии со статьей 63 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» экспорт и импорт ядерных материалов включают в себя передачу, продажу, покупку ядерных материалов в коммерческих целях и их передачу некоммерческого характера (для демонстрации на выставках, проведения совместных работ и другого).

Список ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадающих под экспортный контроль, утвержден Указом Президента Российской Федерации от 14.02.1996

¹³² Постановление Правительства Российской Федерации от 15.12.2000 № 973 «Об экспорте и импорте ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий» // СЗ РФ. 2000. № 52 (часть II). Ст. 5153.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

№ 202. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.09.2003 № 691 утверждено Положение о лицензировании внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль¹³³. Правила учета внешнеэкономических сделок для целей экспортного контроля утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2012 года № 583¹³⁴.

Правовой анализ понятийного аппарата, предусмотренного в статье 3 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», позволяет сделать вывод о том, что радиоактивные изотопы, которые не относятся к категории «ядерные материалы», могут быть отнесены к категории «радиоактивные вещества», под которыми понимаются не относящиеся к ядерным материалам вещества, испускающие ионизирующее излучение, а соответствующее диагностическое оборудование — к радиационным источникам, под которыми понимаются не относящиеся к ядерным установкам комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия, в которых содержатся радиоактивные вещества или генерируется ионизирующее излучение.

¹³³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.09.2003 № 691 «Об утверждении Положения о лицензировании внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль» // Российская газета. 2008. 24 сентября.

¹³⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2012 года № 583 «О порядке учета внешнеэкономических сделок для целей экспортного контроля» // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3379.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

Особенности правового режима радиоактивных веществ и радиационных источников установлены в частности в данном Федеральном законе.

При этом в статье 3 указанного закона сделаны оговорки о том, что действие настоящего Федерального закона не распространяется на объекты, содержащиеся или использующие ядерные материалы и радиоактивные вещества в количествах и с активностью (и (или) испускающие ионизирующее излучение с интенсивностью или энергией) менее установленных федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии значений, для которых требуются разрешения федеральных органов исполнительной власти в области государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии при осуществлении деятельности с указанными объектами, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

В отношении права собственности на радиоактивные вещества, радиационные источники установлено, что эти объекты использования атомной энергии могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности или собственности юридических лиц.

Обращение с радиоактивными веществами и эксплуатация радиоактивных источников, которые находятся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, собственности юридических лиц, осуществляют организации, имеющие соответствующие разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии или зарегистрированные в порядке и случаях, предусмотренных статьей 36_1 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

Указанная статья предусматривает особенности регулирования деятельности по эксплуатации радиационных

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

источников, содержащих в своем составе радионуклидные источники, под которыми признаются изделия, содержащие зафиксированное в ограниченном объеме радиоактивное вещество и предназначенные для использования в составе радиационных источников. В статье сделана оговорка о том, что деятельность организаций по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности, в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии не подлежит лицензированию, указанные организации не признаются эксплуатирующими организациями в соответствии с Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», а подлежат регистрации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

А.И. Иойрыш отмечает, что в национальных законах и международных конвенциях по атомной энергии различаются подходы к видам ответственности за ущерб, причиненный радиоактивными веществами из атомных устройств, и за ущерб, возникший от радиоактивных веществ вне атомного устройства (ответственность за радионуклиды), и обращает внимание на то, что мнения ученых расходятся, так как некоторые считают, что за ущерб следует применять правила о гражданской ответственности за ядерный ущерб, поскольку работа в лаборатории столь же опасна, как и работа на реакторах, другие ученые считают, что ответственность за ущерб, причиненных изотопами, не должна выходить за пределы общих правил гражданской ответственности за ущерб¹³⁵.

А.И. Иойрыш справедливо обращает внимание, что в Венской конвенции об ответственности за ядерный ущерб 1963 года сделана оговорка в определении понятия

¹³⁵ Иойрыш А.И. Концепция атомного права. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 222.

радиоактивных продуктов и отходов, исключая отнесение к данной категории радиоизотопов, которые достигли окончательной стадии изготовления, став, таким образом, пригодными для использования в медицинских целях, и подчеркивает важность правового обеспечения радиационной безопасности как задачу правового режима использования радиоактивных изотопов¹³⁶.

Помимо вопросов, касающихся гражданской ответственности, в правовой литературе справедливо затрагиваются вопросы и об уголовной ответственности за нарушение требований к использованию радиоактивных веществ в приборах с изотопными источниками излучения в медицинских диагностических и терапевтических аппаратах¹³⁷.

В настоящее время Уголовным кодексом Российской Федерации предусматривается уголовная ответственность за нарушение правил безопасности на объектах атомной энергии (статья 215); за незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами (статья 220).

Предусмотренная уголовная ответственность возникает в случаях причинения тяжкого вреда здоровью или смерти людей, а также в случае радиоактивного заражения окружающей среды.

Правовые основы обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья определяет Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»¹³⁸. Основными принципами обеспечения радиационной безопасности являются: принцип нормирования, который означает непревышение

¹³⁶ Там же.

¹³⁷ См., напр.: Советское атомное право / отв. ред. П.Н. Бургасов, А.И. Иойрыш, А.М. Петросьянц. М.: Наука, 1986. С. 192–196.

¹³⁸ Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников ионизирующего излучения; принцип обоснования, который означает запрещение всех видов деятельности по использованию источников ионизирующего излучения, при которых полученная для человека и общества польза не превышает риск возможного вреда, причиненного дополнительным к естественному радиационному фону облучением; принцип оптимизации, который означает поддержание на возможно более низком и достижимом уровне с учетом экономических и социальных факторов индивидуальных доз облучения и числа облучаемых лиц при использовании любого источника ионизирующего излучения.

В соответствии со статьей 9 указанного Федерального закона предусматривается государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности, которое осуществляется путем установления санитарных правил, норм, гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, сводов правил, правил охраны труда и иных нормативных документов по радиационной безопасности.

Основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) для населения и работников установлены в пункте 2 указанной статьи. При этом сделана оговорка, что регламентируемые значения основных пределов доз облучения не включают в себя дозы, получаемые гражданами (пациентами) при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур и лечения. Установленные в законе значения пределов доз облучения являются исходными при установлении допустимых уровней облучения организма человека и отдельных его органов.

Санитарные, гигиенические требования в области обеспечения радиационной безопасности утверждаются Постановлениями Главного государственного санитарного врача в соответствии с Федеральным законом от

30.03.1999 № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.07.2000 № 554 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании»¹³⁹.

Так, например, Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 24.12.2014 № 89 утверждены Гигиенические требования по обеспечению радиационной безопасности при радионуклидной дефектоскопии»; Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 14.07.2015 № 27 утверждены Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с радиоизотопными приборами и их устройству», Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 20.07.2015 № 31 утверждены «Гигиенические требования по обеспечению радиационной безопасности при подготовке и проведении позитронной эмиссионной томографии»¹⁴⁰.

¹³⁹ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650 ; Постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.2000 № 554 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3295.

¹⁴⁰ Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 24.12.2014 № 89 «Об утверждении СП 2.6.1.3241-14 «Гигиенические требования по обеспечению радиационной безопасности при радионуклидной дефектоскопии» // URL: www.pravo.gov.ru, 02.03.2015, № 0001201503020012 ; Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 14.07.2015 № 27 «Об утверждении СанПиН 2.6.1.3287-15 «Санитарно-эпидемиологические требования

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Гигиенические требования по обеспечению радиационной безопасности при подготовке и проведении позитронной эмиссионной томографии, в частности, устанавливают требования по обеспечению радиационной безопасности пациентов, медицинских работников и населения при производстве и обращении с ультракороткоживущими позитрон-излучающими радионуклидами, синтезе радиофармпрепаратов на их основе и использовании для проведения радионуклидной диагностики пациентов и/или в радиобиологических исследованиях методом позитронноэмиссионной томографии.

Правила распространяются на проектирование, размещение, сооружение, эксплуатацию, реконструкцию, вывод из эксплуатации радиационных объектов, использующих позитрон-излучающие радионуклиды, монтаж, ремонт и наладку аппаратуры и оборудования для радионуклидной диагностики, планирование и проведение диагностических процедур с применением позитрон-излучающих радионуклидов и радиофармпрепаратов на их основе.

Согласно п. 1.3 соблюдение Правил является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, деятельность которых связана с производством и использованием в медицинских целях ультракороткоживущих позитрон-излучающих радионуклидов (с периодом полураспада менее двух часов).

к обращению с радиоизотопными приборами и их устройству» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 43 ; Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 20.07.2015 № 31 «Об утверждении СанПиН 2.6.1.3288-15 «Гигиенические требования по обеспечению радиационной безопасности при подготовке и проведении позитронной эмиссионной томографии» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 44.

Глава 2. Особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии

Правила радиационной безопасности, регламентирующие требования к обеспечению технической безопасности при работах с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующего излучения, и иные нормативные документы по радиационной безопасности разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти по атомному надзору в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Дальнейшее развитие ядерной медицины заслуживает надлежащего правового обеспечения, что обуславливает постановку вопроса о проведении работы по унификации положений о различных аспектах правового регулирования общественных отношений, возникающих в области ядерной медицины.

Это касается и более четкого подхода к разграничению категорий используемых в ядерной медицине радиоактивных изотопов; особенностей правового режима в зависимости от категорий; требований, предъявляемым к порядку заключения и исполнения сделок в сфере ядерной медицины с использованием радиоактивных изотопов; особенностей правового положения субъектов общественных частнопроводимых и публично-правовых отношений, возникающих в области ядерной медицины; вопросов ответственности.

Не случайно среди первоочередных мероприятий по обеспечению радиационной безопасности в статье 4 Федерального закона от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» отмечено, что радиационная безопасность обеспечивается проведением мер правового, организационного, инженерно-технического, санитарно-гигиенического, медико-профилактического, воспитательного и образовательного характера, информированием населения о радиационной обстановке и мерах по обеспечению радиационной безопасности. Правовые меры поставлены законодателем на первое

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

место среди мероприятий, обеспечивающих радиационную безопасность.

Статья 19 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» предусматривает следующие права гражданина при проведении медицинских процедур с применением ионизирующего излучения: (1) право на получение полной информации о величине планируемой и фактически полученной им дозы при обследовании или лечении; (2) право на принятие решения о применении ионизирующего излучения в ходе проведения медицинских процедур.

Включение данных положений в стержневой специальный федеральный закон, регулирующий отношений в области использования атомной энергии, несомненно, важно. Однако при проведении работы по правовой унификации положений, регулирующих общественные отношения в области ядерной медицины, представляется целесообразным пойти не только путем включения, например, дополнительной главы, по аналогии с главами VIII, IX Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», но, возможно, через подготовку отдельного федерального закона, учитывая огромную социальную значимость указанного направления использования атомной энергии.

Глава 3. Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии

§ 1. Особенности договорных отношений по купле-продаже электрической энергии, производимой на атомных станциях

Договорное регулирование в различных отраслях энергетики заслуженно является предметом многих правовых исследований¹⁴¹. Вместе с тем правовых исследований особенностей договорных отношений по купле-продаже электрической энергии, производимой на атомных станциях, пока не проводилось.

Правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики установлены Федеральным законом от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее — Закон об электроэнергетике)¹⁴², определяющим полномочия органов государственной власти по регулированию соответствующих отношений, основные права и обязанности

¹⁴¹ См., напр.: Актуальные проблемы энергетического права : учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. М. : Изд-во «Юрист», 2015 ; С. 58, 89–165 ; Романова В.В. Договоры на строительство и модернизацию энергетических объектов. М. : Изд-во «Юрист», 2010 ; Романова В.В. Правовое обеспечение баланса интересов поставщиков и покупателей энергетических ресурсов // Правовой энергетический форум. 2016. № 4. С. 4–12 ; Шевченко Л.И. Договорные отношения в сфере энергетики. М. : Изд-во «МГИМО-Университет», 2015.

¹⁴² Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии при осуществлении деятельности в сфере электроэнергетики.

Несмотря на то, что Закон об электроэнергетике является основополагающим нормативным правовым актом в сфере электроэнергетики, в целях обеспечения выполнения требований промышленной и пожарной безопасности опасных производственных объектов, к отношениям, возникающим при использовании атомной энергии, в приоритетном порядке подлежат применению нормы Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее — Закон об использовании атомной энергии)¹⁴³.

Норма о применении положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих требования промышленной безопасности опасных производственных объектов, требования пожарной безопасности, требования по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений к отношениям в области использования атомной энергии в мирных и оборонных целях в части, не противоречащей Закону об использовании атомной энергии, содержится в статье 1 данного Закона. Необходимость учета особенностей функционирования атомных станций, установленных законодательством Российской Федерации об использовании атомной энергии, предусмотрена непосредственно в ряде норм Закона об электроэнергетике.

Так, статьей 44 Закона об электроэнергетике, устанавливающей особенности вывода объектов электроэнергетики из эксплуатации, предусмотрено, что действие данной статьи распространяется на атомные электростанции с учетом особенностей их функционирования,

¹⁴³ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

Глава 3. Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии

установленных законодательством Российской Федерации об использовании атомной энергии.

Оперативно-диспетчерское управление атомными станциями осуществляется в соответствии с положениями главы 4 Закона об электроэнергетике с учетом особенностей, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области использования атомной энергии.

Основным принципом правового регулирования отношений в области использования атомной энергии является безопасность и защита отдельных лиц, населения и окружающей среды от радиационной опасности. Особенности правового регулирования эксплуатации атомных станций при производстве и потреблении электрической энергии и мощности обусловлены общим принципом государственного регулирования и контроля в электроэнергетике — обеспечение энергетической и экологической безопасности электроэнергетики в целях обеспечения надежного и безопасного функционирования электроэнергетики и предотвращения возникновения аварийных ситуаций, связанных с эксплуатацией объектов электроэнергетики и энергетических установок потребителей электрической энергии.

В части правового регулирования общественных отношений в сфере электроэнергетики можно выделить следующие особенности участия атомных станций в оптовом рынке электрической энергии и мощности.

Угроза нарушения безопасности эксплуатации атомных электростанций является особым основанием неисполнения диспетчерских команд при оперативно-диспетчерском управлении такими генерирующими объектами. Оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике основано на принципе безусловного исполнения субъектами электроэнергетики и потребителями электрической энергии с управляемой нагрузкой указаний субъектов оперативно-диспетчерского

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

управления по регулированию технологических режимов работы объектов электроэнергетики (оперативных диспетчерских команд и распоряжений)¹⁴⁴. Субъекты электроэнергетики, осуществляющие производство с использованием иных генерирующих объектов, вправе не исполнять оперативные диспетчерские команды и распоряжения, только если их исполнение создаст угрозу жизни людей или сохранности оборудования. В отношении атомных станций законодательно предусмотрено дополнительное основание неисполнения команды (распоряжения) диспетчера — нарушение пределов и условий безопасной эксплуатации атомных электростанций. Данная особенность оперативно-диспетчерского управления атомными станциями нашла отражение не только в пункте 3 статьи 14 Закона об электроэнергетике,

¹⁴⁴ Диспетчерская команда дается диспетчером вышестоящего диспетчерского центра по каналам связи диспетчеру нижестоящего диспетчерского центра или дежурному работнику и содержит указание совершить (воздержаться от совершения) конкретное действие (действия) по управлению технологическими режимами работы и эксплуатационным состоянием объектов электроэнергетики или энергопринимающих установок потребителей электрической энергии с управляемой нагрузкой. Диспетчерское распоряжение дается вышестоящим диспетчерским центром нижестоящему диспетчерскому центру, субъекту электроэнергетики или потребителю электрической энергии с управляемой нагрузкой в виде документа, определяющего содержание, порядок и сроки осуществления действий, связанных с управлением технологическими режимами работы и эксплуатационным состоянием объектов электроэнергетики или энергопринимающих установок потребителей электрической энергии с управляемой нагрузкой (пункт 10 Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 № 854). Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 854 «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. II). Ст. 5518.

Глава 3. Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии

но и в Правилах оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике¹⁴⁵.

Особенности инвестиционной деятельности в электроэнергетике при использовании атомной энергии отражены в статье 29 Закона об электроэнергетике. Пункт 5 данной статьи определяет цель инвестиционной политики государства в атомной энергетике, которая заключается в развитии атомных электростанций путем создания экономических условий и условий государственного регулирования цен (тарифов), благоприятных для формирования собственных и привлеченных инвестиционных средств, в соответствии с государственными программами развития атомной энергетики.

Инвестиционные программы субъектов электроэнергетики, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии и соответствующих критериям, определенным Правительством Российской Федерации, подлежат утверждению уполномоченным федеральным органом исполнительной власти совместно с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом».

Критерии отнесения субъектов электроэнергетики к числу субъектов, инвестиционные программы которых (включая определение источников их финансирования) утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и Правила утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 977¹⁴⁶. Согласно данным документам инвес-

¹⁴⁵ См.: пункт 17 Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 № 854.

¹⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5978.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

тиционная программа любого субъекта электроэнергетики, предусматривающая строительство, реконструкцию, модернизацию и (или) техническое перевооружение объектов (энергоблоков) атомных электростанций, подлежит утверждению Министерством энергетики Российской Федерации на основании проекта, согласованного с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом».

Учет особенностей участия субъектов электроэнергетики, осуществляющих, в частности, производство электрической энергии на атомных электростанциях, является основой правового регулирования купли-продажи электрической энергии и мощности на оптовом рынке и одним из основных принципов его организации (пункт 2 статьи 30 Закона об электроэнергетике).

Реализация электрической энергии и мощности практически всех атомных электростанций, эксплуатируемых на территории Российской Федерации, осуществляется в рамках оптового рынка. В соответствии с требованиями пункта 5 статьи 36 Закона об электроэнергетике лицо, владеющее на праве собственности или ином законном основании объектом (частью объекта) по производству электрической энергии (мощности), в том числе электростанцией, который функционирует в составе Единой энергетической системы России и установленная генерирующая мощность которого равна или превышает 25 МВт, обязано реализовывать всю производимую на таком объекте (части такого объекта) электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке. Исключения из данного требования могут устанавливаться Правительством Российской Федерации и в настоящее время определены пунктами 31 и 32 Правил оптового рынка.

На территории Российской Федерации функционируют 10 атомных электростанций, принадлежащих АО «Концерн Росэнергоатом», суммарная установленная

Глава 3. Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии

мощность каждой из которых превышает 25 МВт. В настоящее время на оптовом рынке продается/покупается электрическая энергия и мощность, производимые на 9 из них (Балаковская АЭС, Белоярская АЭС, Калининская АЭС, Кольская АЭС, Курская АЭС, Ленинградская АЭС, Нововоронежская АЭС, Смоленская АЭС, Ростовская АЭС). Билибинская АЭС находится на северо-востоке России за Полярным кругом, в Чукотском автономном округе. Территория Чукотского автономного округа относится к изолированным территориальным электроэнергетическим системам¹⁴⁷, не имеющим технологического соединения с Единой энергетической системой России. В связи с этим требования о реализации всей электрической энергии и мощности, производимых на электростанциях с установленной мощностью 25 и более МВт, на данную атомную электростанцию не распространяются.

Еще одной особенностью участия атомных электростанций в отношениях по купле-продаже электрической энергии и мощности на оптовом рынке является приоритет загрузки. Объем производства электрической энергии, заявленный организациями — владельцами генерирующих мощностей атомных электростанций, принимается на оптовом рынке в первую очередь наравне с объемами генерирующих мощностей, обеспечивающих системную надежность (пункт 2 статьи 32 Закона об электроэнергетике). В приоритетном порядке на оптовом рынке принимается объем производства электрической энергии атомных электростанций в части обеспечения требований проекта, технологического регламента эксплуатации атомных электростанций и иных нормативных правовых актов Российской Федерации об использовании атомной энергии, а также соответствующих международных норм и правил.

¹⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 854 «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. II). Ст. 5518.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Корреспондирующая норма, обеспечивающая учет соответствующих объемов при конкурентном отборе ценовых заявок на сутки вперед, предусмотрена пунктом 87 Правил оптового рынка электрической энергии и мощности, утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.12.2010 № 1172 (далее — Правила оптового рынка)¹⁴⁸. Объемы электрической энергии, производимые на атомных электростанциях, в части объемов, соответствующих требованиям технологического регламента эксплуатации атомных электростанций и иных нормативных правовых актов Российской Федерации об использовании атомной энергии, включаются в первую очередь в плановое почасовое производство.

В целях обеспечения включения данных объемов в плановое почасовое производство в отношении таких объемов подаются ценопринимающие заявки¹⁴⁹ на продажу электрической энергии.

Акционерному обществу «Российский концерн по производству электрической и тепловой энергии на атомных станциях» на законодательном уровне обеспечено представительство в составе органа управления Ассоциации «НП Совет рынка» — Наблюдательного совета, к исключительной компетенции которого относится утверждение

¹⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 27.12.2010 № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности» // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1916.

¹⁴⁹ Ценопринимающая заявка — ценовая заявка участника оптового рынка без указания цены на электрическую энергию или мощность, отражающая намерение данного участника купить или продать указанный в заявке объем электрической энергии или продать указанный в заявке объем мощности по сложившейся в результате конкурентного отбора цене (пункт 2 Правил оптового рынка).

стандартной формы договора о присоединении к торговой системе оптового рынка.

Договор о присоединении к торговой системе оптового рынка (далее — Договор о присоединении) представляет собой особую договорную конструкцию, обеспечивающую не только регулирование договорных отношений на оптовом рынке, но и содержащую организационно-распорядительные нормы, регулирующие порядок взаимодействия субъектов оптового рынка. Существенные условия Договора о присоединении определены в главе 3 Правил оптового рынка, кроме того, Правила содержат большое количество отсылочных норм, относящих правовое регулирование правоотношений в области оптового рынка электрической энергии и мощности на нормы Договора о присоединении.

Заключение Договора о присоединении является одним из условий получения статуса субъекта оптового рынка и участия в торговле электрической энергией и мощностью на оптовом рынке.

В связи с этим представительство в таком органе управления как Наблюдательный совет Ассоциации «НП Совет рынка» является важным аспектом участия в формировании правил торговли оптового рынка, не урегулированных на уровне нормативных правовых актов.

Исключительная компетенция Наблюдательного совета, а также его состав определены Законом об электроэнергетике. До 1 июля 2011 года состав Наблюдательного совета не был «персонифицирован» и норма абзаца 8 пункта 4 статьи 33 Закона об электроэнергетике просто предусматривала, что в состав Наблюдательного совета входят четыре представителя продавцов электрической энергии и четыре представителя покупателей электрической энергии. С первого июля 2011 года законодательно определено, что в состав членов Наблюдательного совета должен входить один представитель от продавцов электрической

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

энергии, владеющих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании атомными станциями, установленная генерирующая мощность которых в совокупности превышает 20 тысяч МВт. Таким продавцом на оптовом рынке является Акционерное общество «Российский концерн по производству электрической и тепловой энергии на атомных станциях» (АО «Концерн Росэнергоатом»). Аналогичная норма введена в отношении представителя Публичного акционерного общества «Федеральная гидрогенерирующая компания РусГидро» (ПАО «РусГидро»), владеющего гидроэлектростанциями с совокупной установленной генерирующей мощностью более 20 тысяч МВт.

Необходимость такого изменения состава Наблюдательного совета связана с консолидацией в рамках реформирования электроэнергетики атомных и гидроэлектростанций страны в двух юридических лицах — АО «Концерн Росэнергоатом» и ПАО «РусГидро», подконтрольных государству. При формировании Наблюдательного совета каждое юридическое лицо — член Ассоциации «НП Совет рынка» (раннее — НП «Совет рынка») обладает одним голосом. Учитывая, что юридических лиц — генерирующих компаний, осуществляющих производство электрической энергии (мощности) с использованием угля и газа, на рынке более шестидесяти, консолидация атомных и гидроэлектростанций с огромной установленной мощностью в двух компаниях, имеющих по одному голосу, привела к неравенству представительства разных типов генерации в составе Палаты продавцов Наблюдательного совета.

В целях обеспечения гарантированного представительства в Наблюдательном совете всех типов генерирующих компаний в декабре 2011 года в пункт 4 статьи 33 Закона об электроэнергетике были внесены дополнительные изменения. Число представителей не только продавцов, но и покупателей электроэнергии было увеличено

Глава 3. Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии

до 5 человек от каждой из Палат. В состав Палаты продавцов электроэнергии включены по одному представителю от гидро- и атомной генерации, а также один представитель от угольной генерации и два представителя от газовой генерации¹⁵⁰. Аналогичная дифференциация по видам деятельности введена для Палаты покупателей электроэнергии, в состав которой включено два представителя гарантирующих поставщиков и (или) энергосбытовых организаций, два представителя крупных потребителей и один независимый представитель потребителей электрической энергии на розничных рынках.

Несмотря на то, что внутренними документами, регулирующими формирование органов управления Ассоциации «НП Совет рынка», формально предусмотрена процедура избрания всех представителей продавцов электроэнергии, АО «Концерн Росэнергоатом» и ПАО «РусГидро» фактически назначают своих представителей в состав Наблюдательного совета, в отличие от представителей угольной и газовой генерации, которые избираются большинством голосов по соответствующему списку в рамках Палаты продавцов электроэнергии.

Отдельное внимание необходимо уделить особому механизму торговли мощностью атомных станций — договоры купли-продажи (поставки) мощности новых объектов атомных электростанций (далее — договоры), заключаемые в отношении мощности атомных электростанций, строящихся в соответствии с Программой деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», на долгосрочный период (2009–2015 годы)¹⁵¹. Данный механизм торговли призван обеспечить

¹⁵⁰ Критерием разграничения является использование для производства электрической энергии угля или природного газа в качестве основного вида топлива.

¹⁵¹ Постановление Правительства РФ от 20.09.2008 № 705 «О Программе деятельности Государственной корпорации по

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

выполнение инвестиционной программы по строительству атомных электростанций в России путем гарантированной оплаты мощности новых электростанций, неконкурентоспособных в рамках рыночных механизмов торговли мощностью. Неконкурентоспособность связана с высокой ценой мощности новых атомных станций, обусловленной колоссальными капитальными затратами на строительство генерирующего объекта и длительным периодом окупаемости. Данный способ торговли мощностью позволяет, с одной стороны, гарантировать продавцу оплату мощности по установленной цене в течение длительного периода времени (20 лет), а с другой стороны, обеспечить исполнение обязательств продавца по вводу в эксплуатацию генерирующего объекта с определенными техническими характеристиками в установленный срок и дальнейшую поставку мощности на оптовый рынок.

Стандартная форма договора купли-продажи (поставки) мощности новых атомных электростанций, являющаяся неотъемлемой частью Договора о присоединении (Приложение № Д 14.1 к Договору о присоединении к торговой системе), разработана на основании условий, определенных Правилами оптового рынка для такого механизма торговли.

Договоры заключаются в отношении каждого отдельного генерирующего блока атомной станции между АО «Концерн Росэнергоатом» — продавцом мощности и участником оптового рынка — покупателем мощности.

Кроме продавца и покупателя, сторонами договора являются Ассоциация «НП Совет рынка», Коммерческий оператор оптового рынка — ОАО «АТС» и Системный оператор — ОАО «СО ЕЭС», обеспечивающие надлежащее исполнение обязательств по договору.

атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009–2015 годы)» // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4443.

В договорах содержатся характеристики соответствующих генерирующих объектов, с использованием которых должны исполняться обязательства по поставке мощности — месторасположение и значение установленной мощности.

По договору продавец обязуется своевременно начать поставку и в течение определенного периода (период поставки) поставлять, а Покупатель обязуется принимать и оплачивать мощность в соответствии с условиями договора, Правилами оптового рынка и Договором о присоединении.

Продавец обязан начать поставку мощности не позднее установленной договором даты начала поставки и осуществлять поставку в течение всего периода поставки в определенном договоре объеме.

Период поставки мощности по договору составляет 20 (двадцать) лет.

Для начала исполнения обязательств по поставке мощности продавец должен выполнить все действия, необходимые для получения права на участие в торговле электрической энергией и мощностью на оптовом рынке в отношении генерирующего объекта, и провести аттестацию (тестирование) генерирующего оборудования¹⁵².

Продавец вправе в одностороннем порядке однократно отсрочить дату начала исполнения обязательств по поставке мощности на срок, не превышающий один год.

Согласно пункту 119 Правил оптового рынка цена на мощность генерирующего объекта, вводимого в эксплуатацию в соответствии с договорами купли-продажи

¹⁵² Аттестация генерирующего оборудования осуществляется системным оператором в порядке, установленном Правилами оптового рынка и Договором о присоединении, в целях определения предельного объема поставки мощности на оптовый рынок в отношении генерирующего оборудования (пункт 43 Правил оптового рынка).

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

(поставки) мощности новых объектов атомных электростанций, определяется федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов, с применением сезонного коэффициента.

Устанавливаемая Федеральной антимонопольной службой России цена мощности должна обеспечивать продавцу окупаемость инвестиций в строительство генерирующего объекта исходя из нормативно установленного срока окупаемости — 25 лет, с учетом прогнозируемой прибыли от продажи в период действия договора стоимости электрической энергии на оптовом рынке¹⁵³.

Сезонный коэффициент определяется в соответствии с Договором о присоединении как отношение среднего за 3 предшествующих года значения объема максимального потребления электрической энергии к среднему за 3 предшествующих года значению объема среднегодового максимального потребления электрической энергии в определенные системным оператором плановые часы пиковой нагрузки в соответствующей ценовой зоне¹⁵⁴.

Таким образом, цена мощности по договору формируется из регулируемой и нерегулируемой составляющих, в связи с чем условиями стандартной формы договора определено, что цена мощности по договору является договорной, рассчитываемой Коммерческим оператором оптового рынка за соответствующий расчетный период путем умножения цены мощности, установленной Федеральной антимонопольной службой (ранее — Федеральной службой по тарифам), на коэффициент сезонности.

¹⁵³ Приказ ФСТ России от 13.10.2010 № 486-э «Об утверждении Порядка определения цены на мощность вводимых в эксплуатацию новых атомных и гидроэлектростанций (в том числе гидроаккумулирующих электростанций)» // Российская газета. 2010. 21 декабря.

¹⁵⁴ См.: пункт 116 Правил оптового рынка.

Глава 3. Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии

Надлежащее исполнение обязательств продавца по вводу в эксплуатацию генерирующего объекта обеспечивается применением следующих мер ответственности.

За просрочку начала исполнения обязательства по поставке мощности договором предусмотрена ответственность продавца в виде неустойки, размер которой дифференцирован в зависимости от срока неисполнения обязательств (до 36, 72 и 105 месяцев) и исчисляется исходя из 25 (двадцати пяти) процентов суммы плановых капитальных затрат продавца на строительство соответствующего объекта генерации.

Просрочка продавца не влечет применения к нему предусмотренных мер ответственности в случае, если такая просрочка вызвана действиями организаций коммерческой или технологической инфраструктуры оптового рынка и продавец в установленном порядке представил подтверждающие документы.

В случае отказа или уклонения продавца от исполнения обязательств по поставке мощности до выполнения действий, необходимых для начала поставки мощности по договорам, продавец однократно уплачивает покупателям штраф в размере 25 (двадцати пяти) процентов суммы плановых капитальных затрат продавца на строительство объекта генерации.

В случае отказа или уклонения продавца от исполнения обязательств по поставке мощности после выполнения действий, необходимых для начала поставки мощности по договору, размер штрафа, однократно уплачиваемого продавцом, снижается до 10 (десяти) процентов суммы плановых капитальных затрат продавца.

Согласно пункту 4 статьи 36 Закона об электроэнергетике расходы на обеспечение деятельности и выполнение обязанностей эксплуатирующей организации, осуществляющей деятельность в области использования атомной энергии, возмещаются из источников, предусмотренных

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

законодательством Российской Федерации об использовании атомной энергии и другими федеральными законами, правилами оптового рынка, или из иных определяемых Правительством Российской Федерации источников.

Один из таких «источников» определен пунктом 119 Правил оптового рынка, предусматривающим, что начиная с 2015 года в стоимость мощности атомных электростанций, продаваемой по итогам конкурентного отбора мощности, подлежат включению денежные средства, необходимые для обеспечения безопасной эксплуатации этих станций.

Включение необходимых денежных средств в стоимость мощности атомных станций производится путем прибавления указанной составляющей к цене на мощность, определенной по результатам конкурентного отбора мощности.

Размер денежных средств, необходимых для обеспечения безопасной эксплуатации атомных станций, и соответствующая ему составляющая цены на мощность определяются Федеральной антимонопольной службой России в соответствии с Методическими указаниями¹⁵⁵.

На 2016 год составляющая цены на мощность, поставляемую на оптовый рынок электрической энергии (мощности) с использованием генерирующих объектов АО «Концерн Росэнергоатом», составляет 101428,99 руб./МВт в месяц¹⁵⁶.

¹⁵⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 504 ; Приказ ФАС России от 13.10.2010 № 485-э «Об утверждении Методических указаний по определению размера денежных средств, необходимых для обеспечения безопасной эксплуатации атомных станций и гидроэлектростанций» // Российская газета. 2010. 17 ноября.

¹⁵⁶ Приказ ФАС России от 28.12.2015 № 1336/15 «О составляющей цены на мощность, поставляемую на оптовый

Глава 3. Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии

В соответствии с частью 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон.

В предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления.

Законодательство и судебная практика исходят из того, что государственному регулированию может подлежать не только цена (тариф), но и элементы ценообразования (надбавка, коэффициент и т.д.), при этом государственное регулирование цен возможно только на основании федерального закона в силу прямого указания статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Перечни цен (тарифов), подлежащих государственному регулированию в электроэнергетике, предусмотрены пунктами 2–4 статьи 23.1 Закона об электроэнергетике. Согласно пункту 5 этой же статьи данные перечни регулируемых цен (тарифов) являются исчерпывающими для электроэнергетики.

При этом «надбавка» к цене на мощность по результатам конкурентного отбора мощности, прибавляемая в целях обеспечения безопасной эксплуатации атомных станций, в указанные перечни регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике не включена.

Закон об электроэнергетике говорит об «источнике возмещения расходов на обеспечение деятельности и выполнение обязанностей эксплуатирующей организации, осуществляющей деятельность в области использования

рынок электрической энергии (мощности) с использованием генерирующих объектов атомных станций АО «Концерн Росэнергоатом», соответствующей размеру денежных средств, необходимому для обеспечения безопасной эксплуатации этих атомных станций» // Информационный бюллетень Федеральной службы по тарифам. 2016. № 8.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

атомной энергии», который может быть предусмотрен федеральными законами или актами Правительства Российской Федерации, в частности, Правилами оптового рынка.

На основании данной нормы Правительством Российской Федерации в Правилах оптового рынка предусмотрено включение в цену на мощность, определяемую по результатам конкурентного отбора мощности, регулируемой составляющей.

Отбор ценовых заявок поставщиков мощности в пределах объема спроса на мощность является механизмом определения рыночных цен на мощность, складывающихся под воздействием спроса и предложения (пункт 2 статьи 32 Закона об электроэнергетике).

В пункте 4 Правил оптового рынка прямо предусмотрено, что торговля мощностью по результатам конкурентного отбора мощности на оптовом рынке осуществляется по свободным (нерегулируемым) ценам.

Субъекты оптового рынка для участия в конкурентном отборе подают системному оператору ценовые заявки на продажу мощности, отражающие намерение участника оптового рынка продать мощность с указанием предлагаемых цен или параметров для определения предлагаемых цен (пункты 2 и 108 Правил оптового рынка).

По результатам конкурентного отбора мощности заключаются договоры купли-продажи (поставки) мощности, в рамках которых осуществляется оплата мощности по цене, рассчитанной организацией коммерческой инфраструктуры, исходя из цен, определенных по результатам конкурентного отбора мощности и с учетом особенностей, установленных Правилами оптового рынка для отдельных категорий поставщиков.

Все вышеприведенные нормы свидетельствуют о том, что цена мощности, сформированная по итогам

конкурентного отбора, является свободной, нерегулируемой, устанавливаемой по соглашению сторон.

В отношении надбавки к цене мощности атомных станций мы имеем дело с ситуацией, когда рыночная цена, сформированная по результатам конкурентного отбора, на основании подзаконных нормативных актов подлежит увеличению на составляющую, установленную федеральным органом исполнительной власти в порядке, соответствующем тарифному регулированию.

Фактически законодатель, предоставив Правительству полномочие определять источники возмещения расходов на обеспечение деятельности и выполнение обязанностей эксплуатирующей организации, осуществляющей деятельность в области использования атомной энергии, которое Правительство реализовало посредством установления на уровне подзаконного акта регулируемого элемента ценообразования, нивелировал требования статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации о государственном регулировании цены исключительно на уровне федерального закона.

С другой стороны, на уровне федерального закона Правительству предоставлены полномочия по определению соответствующих источников возмещения, Правительством на уровне подзаконных нормативных актов, одним из которых являются Правила оптового рынка, прямо указанные в норме закона и регулирующие правила обращения электрической энергии и мощности на рынке, соответствующий источник определен. Размер денежных средств, необходимых для обеспечения безопасной эксплуатации атомных станций, и соответствующая ему составляющая цены на мощность определяются уполномоченным органом государственной власти — Федеральной антимонопольной службой в нормативном правовом акте, подлежащем регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации. Логика определения компетенции

федеральных органов исполнительной власти при установлении соответствующего элемента ценообразования законодательно не нарушена, но правовая природа рассматриваемого механизма ценообразования выходит за рамки двусоставного деления способов определения цен на регулируемые и свободные (нерегулируемые).

§ 2. Государственно-частное партнерство в атомной отрасли: перспективы развития

Правовое обеспечение реализации проектов государственно-частного партнерства является одной из ключевых задач современного энергетического правопорядка¹⁵⁷. Предметом многих правовых исследований являются различные аспекты государственно-частного партнерства¹⁵⁸. В то же время правовых исследований го-

¹⁵⁷ См. подр.: Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 80–90.

¹⁵⁸ См., напр.: Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации. М. : Альпина Паблшерз, 2010 ; Городов О.А. Понятие, элементы и отраслевая принадлежность концессионного соглашения по праву России // Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт / под ред. Е. Гриценко, Г. Манссена, А. Химмельрайха. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 236–251 ; Попондопуло В.Ф. Публично-частное партнерство — значение, понятие и правовые рамки в России // Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт / под ред. Е. Гриценко, Г. Манссена, А. Химмельрайха. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 102–113 ; Попондопуло В.Ф. Концессионное соглашение — правовая форма государственно-частного партнерства // Правоведение. 2007. № 6. С. 255–268 ; Романова В.В. Правовое регулирование строительства

Глава 3. Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии

сударственно-частного партнерства в атомной отрасли пока не было.

В 2015 году был принят Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁵⁹. В данном Федеральном законе даны определения таких понятий как государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, соглашение о государственно-частном партнерстве, соглашение о муниципально-частном партнерстве, публичный партнер, частный партнер и др.

Представляется, что формы взаимодействия публично-го и частного партнеров могут быть шире и охватывать в числе других концессионное соглашение, которое, как и соглашение о государственно-частном партнерстве, соглашение о муниципально-частном партнерстве, входит в систему договорного регулирования в сфере энергетики¹⁶⁰.

На сегодняшний день реализованных проектов государственно-частного партнерства в России в атомной отрасли пока не было.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 7 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-

и модернизации энергетических объектов. М. : Изд-во «Юрист», 2012. С. 21–27 ; Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 80–90.

¹⁵⁹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 17 июля.

¹⁶⁰ Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 81–82 ; Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть. Учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Изд. второе, перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 125–186.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» объектами соглашения о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве являются объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии.

В настоящее время в общей сложности на 10 атомных станциях России в промышленной эксплуатации находятся 35 энергоблоков (18 энергоблоков с реакторами типа ВВЭР разной мощности, 11 энергоблоков с реакторами типа РБМК-1000, четыре энергоблока с реакторами типа ЭГП-6, а также два энергоблока с реакторами на быстрых нейтронах — БН-600 и БН-800), суммарной установленной мощностью 26,2 ГВт. Они вырабатывают более 18% всего производимого электричества¹⁶¹.

В соответствии с пунктом 10 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹⁶² объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии также являются объектами и концессионного соглашения.

Таким образом, правовые основы для возможности использования различных форм взаимодействия публично-го и частного партнеров, в том числе для атомной отрасли, есть.

Атомные станции согласно статье 3 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»¹⁶³ относятся к ядерным установкам, т.е. к сооружениям и комплексам с ядерными реакторами. В соответствии со статьей 5 данного Федерального закона ядерные установки могут находиться в федеральной собственности

¹⁶¹ URL: <http://www.rosatom.ru/production/generation/>

¹⁶² Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Российская газета. 2005. 26 июля.

¹⁶³ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Российская газета. 1995. 28 ноября.

или в собственности российских юридических лиц, перечень которых утверждается Президентом Российской Федерации¹⁶⁴.

Порядок заключения, изменения, прекращения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, переход прав и обязанностей по соглашению, замена частного партнера, условия соглашения, в том числе существенные, права публичного партнера на осуществление контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве определены в статьях 12–14 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Гарантии прав и законных интересов частного партнера при реализации соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве закреплены в статье 15 данного Федерального закона. Среди предусмотренных гарантий для сферы энергетики имеет особое значение гарантия, предусмотренная частью 3 данной статьи, согласно которой в случае реализации частным партнером производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) или с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам) соответственно органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие функции в сфере регулирования цен (тарифов), устанавливают цены (тарифы) и надбавки к ценам (тарифам) на производимые и реализуемые частным партнером товары, выполняемые работы, оказываемые услуги исходя из определенных соглашением объема

¹⁶⁴ Указ Президента Российской Федерации от 27.04.2007 № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2185.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

инвестиций и сроков их вложения в создание и (или) реконструкцию объекта соглашения, а также в модернизацию, замену иного передаваемого публичным партнером частному партнеру по соглашению имущества, улучшение его характеристик и эксплуатационных свойств.

Аналогичная норма предусмотрена и в статье 18 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Порядок заключения, изменения, прекращения, существенные условия концессионного соглашения, права концедента на осуществление контроля за исполнением соглашения закреплены в статьях 8–10, 13 данного Федерального закона.

Согласно статье 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» объект концессионного соглашения принадлежит или будет принадлежать концеденту.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 6 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к обязательным элементам соглашения относится возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Представляется, что ключевым залогом успеха потенциального проекта взаимодействия публичного и частного партнеров является выбор наиболее подходящего платежного механизма.

На сегодняшний день сформировалось три подхода к тому, каким платежный механизм может быть.

1. Платежный механизм «прямой сбор платы». Данный платежный механизм подразумевает, что концессионер собирает денежные средства от использования объекта инфраструктуры (в случае атомной отрасли — объект

генерации атомной энергии) с конечных пользователей в свою пользу. Объем собранных средств является единственным источником возмещения затрат на создание инфраструктуры, а также на формирование прибыли концессионера. При этом риски того, что либо тариф окажется заниженным, либо объем потребления энергии будет недостаточным, несет исключительно концессионер. В случае если эти риски материализуются, концессионер несет прямые убытки и ставит под угрозу реализацию всего проекта.

В ретроспективе данный платежный механизм был применен для проектов в России, которые характеризовались высокими прогнозными показателями по сбору выручки. Например, данный платежный механизм был реализован в автодорожных проектах наиболее загруженного Московского региона: «обход Одинцово», «Северный дублер Кутузовского», трасса М11 «Москва — СПб» на участке 15–58¹⁶⁵.

Тем не менее на сегодняшний день платежный механизм «прямой сбор платы» в концессионных проектах практически не применяется, так как очень сложно подобрать такие объекты инфраструктуры, где с высокой степенью вероятности можно спрогнозировать гарантированный высокий спрос со стороны конечных пользователей при достаточно высоком тарифе. Также большинство концессионных проектов по видам инфраструктуры, включая проекты в атомной отрасли, не могут конкурировать с автодорожными проектами в возможности установления высокого тарифа (который определяется доходами населения и готовностью платить высокий тариф за проезд по платным автодорогам).

2. Платежный механизм «плата концедента» или «эксплуатационный платеж». Данный платежный механизм подразумевает, что концессионер собирает средства с

¹⁶⁵ URL: http://www.russianhighways.ru/for_investor/types_of_contracts_used/concession_agreement/

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

конечных пользователей не в свою пользу, а в пользу концедента. Вся выручка, собранная концессионером, вне зависимости от ее объема, направляется концеденту. Возврат инвестиций концессионеру осуществляется концедентом посредством регулярных платежей на эксплуатационной фазе проекта, которые также включают плановую норму прибыли концессионера. Норма прибыли является фиксированной и не может ни увеличиваться, ни уменьшаться в зависимости от успешности проекта¹⁶⁶.

Платежный механизм, основанный на плате концедента, наиболее целесообразно применять для проектов, когда очень сложно или невозможно определить прогнозные объемы потребления «услуги» при заданном уровне тарифа. В таких случаях действительно риски «выручки» должен брать на себя концедент.

3. Для атомной отрасли наиболее применим третий вариант платежного механизма — платежный механизм, основанный на минимальном гарантированном доходе. Так же как и «прямой сбор платы», данный механизм предусматривает деятельность, при которой концессионер собирает денежные средства от использования объекта инфраструктуры с конечных пользователей в свою пользу. Тем не менее его различие с механизмом «прямой сбор платы» заключается в том, что в случае если объем потребляемой «услуги» и/или установленные тарифы окажутся недостаточным для возврата инвестиций в создание объекта инфраструктуры, концедент компенсирует концессионеру «недобор» средств в каждом прогнозном периоде, когда такой «недобор» формируется, до оговоренного при заключении концессионного соглашения минимального гарантированного уровня. Еще одной положительной стороной данного платежного механизма является то, что

¹⁶⁶ URL: http://www.russianhighways.ru/for_investor/types_of_contracts_used/kontsessionnoe_soglashenie_s_ekspluatatsionnym_platezhom/

Глава 3. Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии

в случае, когда выручка концессионера с конечных пользователей превысит минимальный гарантированный доход в каком-либо прогнозном периоде, формируется так называемый «сверхдоход», который распределяется между концессионером и концедентом в заранее оговоренной пропорции.

В целом проекты с платежным механизмом минимального гарантированного дохода традиционно привлекают большее количество заинтересованных в конкурсе инвесторов, повышая уровень конкуренции, за счет чего достигаются лучшие условия участия в проекте для концедента. Примером реализованного в России проекта ГЧП с подобным платежным механизмом может служить проект автомобильной дороги «Западный Скоростной Диаметр», ввод в эксплуатацию которой произошел 2 декабря 2016 года¹⁶⁷.

Возвращаясь к успешности проектов в сфере атомной энергетики, отметим, что определяющими ее факторами при механизме минимального гарантированного дохода будут наличие достаточного спроса и корректный экономический расчет, при котором выручка от эксплуатации атомных блоков будет равна или превышать расходы на строительство, эксплуатацию, проценты по займам и норму доходности концессионера. При выполнении этих условий создание атомных объектов фактически для концедента не будет нести никаких финансовых затрат, а также не будет увеличивать его долговые обязательства.

Учитывая ограниченную емкость внутреннего рынка по созданию новых атомных установок и замене и эксплуатации существующих, а также необходимость обеспечения устойчивого долгосрочного развития атомной отрасли России, сохранения и преумножения уникального научного и технического потенциала в этой сфере, удержания передовых позиций отрасли и ее конкурентоспособности

¹⁶⁷ URL: <http://www.spbinvestment.ru/ru/projects/stroitelstvo-skorostnoy-avtomagistrali-zapadnyy-skorostnoy-diametr>

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

на международной арене, а также создания задела в виде обеспечения загрузкой, проектами, на годы вперед, особую актуальность приобретает задача экспорта атомных технологий.

На конец 2015 года портфель зарубежных заказов Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» оценивался в 110,3 млрд долларов США. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» работает над проектами в 41 стране мира, занимая первое место в мире по количеству одновременно сооружаемых АЭС за рубежом, а также обеспечивает 36% мирового рынка услуг по обогащению урана и 17% рынка ядерного топлива¹⁶⁸.

Десятилетний портфель зарубежных заказов является ключевым показателем устойчивости бизнеса Государственной корпорации по атомной энергии Росатома¹⁶⁹.

Важность доминирования на мировом рынке экспорта атомных проектов осознают и другие ядерные страны. В конце 2000-х годов США концептуально изменили свой подход по использованию «мирного атома» в сторону его активного продвижения, тогда как ранее на протяжении десятилетий правительство США преследовало политику сдерживания развития внутренней атомной отрасли. Теперь США, напротив, содействуют активному расширению внутренней атомной отрасли, при этом проводя политику по сдерживанию других государств в их стремлении развивать собственные технологии по использованию атомной энергии в мирных целях.

Для усиления позиций США на мировом атомном рынке Управление международной торговли в составе

¹⁶⁸ См. подр.: Публичный годовой отчет (Отчет) Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» за 2015 год // URL: <https://ar2015.rosatom.ru/?/ru/17-report-profile>

¹⁶⁹ Там же.

Министерства торговли США разработало программу по стимулированию экспорта проектов по использованию атомной энергии в мирных целях («Civil Nuclear Trade Initiative»). Одним из центральных элементов данной программы является применение механизмов государственно-частного партнерства при экспорте проектов в атомной сфере¹⁷⁰.

Различные формы государственно-частного партнерства при создании объектов инфраструктуры могут быть более выгодными и удобными для заказчика (публичной стороны/государства) в сравнении с доминировавшей десятилетиями практикой простого распределения подрядных работ.

Рассмотрим наиболее часто встречающиеся контрактные формы проектного финансирования и государственно-частного партнерства при реализации крупных международных инфраструктурных проектов¹⁷¹.

1. Модель «BOT» — «Build, Operate, Transfer» (Построй — Управляй — Передай).

Модель «BOT» представляет концессионный механизм, подразумевающий создание, право пользования (без права собственности) в течение срока соглашения и передачу объекта инфраструктуры государству. Модель «BOT» получила широкое применение в мировой практике как одна из основных форм государственно-частного партнерства. Именно эта форма является единственной допустимой формой ГЧП для создания объектов в атомной отрасли на территории России. В соответствии с «BOT» публичный партнер делегирует частному

¹⁷⁰ URL: http://trade.gov/press/publications/newsletters/ita_1208/nuclear_1208.asp

¹⁷¹ См. подр.: Практическое руководство Европейской экономической комиссии ООН по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Женева : Издание ООН, 2008.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

партнеру функции строительства объекта инфраструктуры (часто и проектирования), а также его функциональной и технической эксплуатации. На частного партнера возлагаются обязательства по аккумулированию денежных средств, необходимых для создания объекта инфраструктуры. Взамен частный партнер наделяется правом на получение всего объема доходов от проекта, за счет чего компенсируются затраты на создание объекта инфраструктуры и формируется прибыль. В конце соглашения объект инфраструктуры переходит публичному партнеру без каких-либо дополнительных финансовых компенсаций со стороны государства. В отдельных случаях (при прогнозировании высоких доходов от эксплуатации) частный партнер также несет обязательство по выплате концессионной платы государству.

2. Модель «ВТО» — «Build, Transfer, Operate» (Построй — Управляй — Передай).

Модель «ВТО» аналогична модели «ВОТ». Различие заключается в форме возврата понесенных затрат и прибыли частному партнеру в проекте: частный партнер после окончания строительства обслуживает объект в течение срока действия соглашения, не претендуя на доходы от эксплуатации (в случае если эксплуатация объекта для конечных пользователей является платной), а публичный — возмещает затраты регулярными платежами (рассрочка платежа). Данная модель особенно применима для создания социальных объектов инфраструктуры, не предполагающих взимание платы от их эксплуатации.

3. Модель «ВООТ» — «Build, Own, Operate, Transfer» (Построй — Владей — Управляй — Передай).

Концепция «ВООТ» принципиально очень похожа на модель «ВОТ». Отличие заключается в том, что в соответствии с «ВООТ» частный партнер получает право собственности на создаваемый им объект инфраструктуры

на срок действия соглашения. С точки зрения частной стороны данная модель несколько предпочтительнее модели «BOT», так как право собственности, предусмотренное данной моделью, потенциально снижает часть рисков в проекте, а также дает возможность закладывать объект инфраструктуры при привлечении финансирования, тем самым снижая стоимость заемного финансирования. В мировой практике особенности модели «BOOT» сделали ее привлекательной при реализации, в том числе различных проектов в области создания объектов генерации электрической энергии, имеющих высокую социальную значимость для населения. Недостаток объема услуги, предоставляемой данными объектами, либо предоставление такой услуги ненадлежащего качества создает угрозу возникновения недовольства у широких слоев населения, что может приводить к актам гражданского неповиновения. При этом возможность создания публичным партнером собственными силами подобных объектов ограничена их технологической сложностью и высокой стоимостью. Эти факторы способствуют расширению практики применения модели «BOOT» в мире, так как данная модель создает достаточные экономические стимулы участия в проекте.

4. Модель «BOO» — «Build, Operate, Own» (Построй — Управляй — Владей).

Модель «BOO» отличается от всех ранее рассмотренных моделей тем, что по окончании проекта право собственности на созданный объект остается у частного партнера. С одной стороны, в теории подобная модель предоставляет частному партнеру дополнительное экономическое преимущество, которое выражается в остаточной стоимости объекта инфраструктуры после окончания проекта. С другой стороны, на практике публичный партнер не заинтересован в предоставлении частному партнеру каких-то экономических стимулов за горизонтом проекта,

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

выражающихся в остаточной стоимости. Поэтому в действительности наличие остаточной стоимости объекта инфраструктуры в собственности у частного партнера после завершения проекта — это исключение.

Применение модели «ВОО» целесообразно в ситуациях, когда экономический и физический цикл жизни объекта совпадает со сроком проекта. Схема «ВОО» подразумевает привлечение чрезвычайно больших финансовых ресурсов в создание объекта и очень длительный период возврата вложенных средств, длящийся десятилетиями.

Примерами применения модели «ВОО» в мировой практике являются проекты по созданию различных капиталоемких систем водоснабжения и водоотведения.

В атомной отрасли существует специфика, которая в перспективе делает схему «ВОО» востребованной. Цикл жизни атомных реакторов носит конечный характер. В связи с этим эксплуатация атомных энергетических объектов неразрывно связана со следующим за ней этапом вывода реактора из эксплуатации.

На сегодняшний день в мировой практике пока есть только один пример проекта создания объекта атомной генерации на принципах «ВОО» — проект «Аккую». Проект АЭС «Аккую» предусматривает сооружение четырех энергоблоков с реакторами мощностью 1200 МВт каждый.

В 2010 году было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики о сотрудничестве в сфере строительства и эксплуатации атомной электростанции на площадке «Аккую» в Турецкой Республике¹⁷².

¹⁷² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики о сотрудничестве в сфере строительства и эксплуатации атомной электростанции на площадке «Аккую» в Турецкой Республике // Бюллетень международных договоров. 2011. № 7. Данное соглашение ратифицировано на основании Федерального закона от 29.10.2010 № 322-ФЗ «О ратификации Соглашения

Глава 3. Особенности договорного регулирования в области использования атомной энергии

В соответствии с пунктом 2 Соглашения сферы сотрудничества включают в себя в частности проектирование и строительство атомной электростанции, управление реализацией проекта, покупку и продажу электроэнергии, выработанной атомной электростанцией, транспортировку отработавшего ядерного топлива, ядерный топливный цикл, включая создание и эксплуатацию в Турецкой Республике мощностей по производству ядерного топлива.

Уполномоченными компетентными органами от российской стороны является Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», от турецкой стороны — Министерство энергетики и природных ресурсов Турецкой Республики.

Согласно статье 5 указанного межправительственного соглашения Проектная компания является владельцем АЭС, включая выработанную ею электроэнергию. Проектная компания учреждается в форме акционерного общества в соответствии с законами и нормами Турецкой Республики, при этом первоначально 100% акций Проектной компании напрямую или косвенно владеют компании, уполномоченные российской стороной. Общее количество акций Проектной компании, принадлежащих организациям, уполномоченным российской стороной, в любое время не должно быть менее 51%. Распределение оставшихся миноритарных акций Проектной компании в любое время будет осуществляться при условии согласия сторон с целью защиты национальных интересов в области национальной безопасности и экономики. После завершения сроков действия соглашения о покупке электроэнергии по каждому энергоблоку, но не ранее 15 (пятнадцати) лет после

между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики о сотрудничестве в сфере строительства и эксплуатации атомной электростанции на площадке «Аккую» в Турецкой Республике» // Российская газета. 2010. 3 декабря.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

ввода в коммерческую эксплуатацию каждого энергоблока Проектная компания по Блоку 1, Блоку 2, Блоку 3 и Блоку 4 АЭС предоставляет турецкой стороне 20 (двадцать) процентов чистой прибыли Проектной компании на ежегодной основе в течение срока эксплуатации АЭС.

Генеральным подрядчиком по строительству АЭС является закрытое акционерное общество «Атомстройэкспорт».

Положения о реализации соглашения о покупке электроэнергии закреплены в статье 10 соглашения. Данными положениями предусматривается в частности, что турецкая сторона предпринимает меры для того, чтобы турецкая подрядная компания по продаже электроэнергии (ТЕТАШ) заключила соглашение о покупке электроэнергии с Проектной компанией, для покупки фиксированного объема электроэнергии, вырабатываемой Блоком 1, Блоком 2, Блоком 3 и Блоком 4 в течение 30 (тридцати) дней после выдачи Регулирующим органом по энергетическому рынку лицензии Проектной компании на производство электроэнергии. Как минимум за год до начала коммерческой эксплуатации Блока 1 Проектная компания предоставляет ТЕТАШ информацию о ежемесячном количестве электроэнергии, вырабатываемой всеми блоками АЭС на протяжении всего периода действия соглашения о покупке электроэнергии.

ТЕТАШ гарантирует покупку у Проектной компании фиксированного количества электроэнергии, планируемой к выработке на АЭС — 70 (семидесяти) процентов Блока 1 и Блока 2 и 30 (тридцати) процентов Блока 3 и Блока 4 — как предусмотрено СПЭ, в течение 15 (пятнадцати) лет с даты начала коммерческой эксплуатации каждого энергоблока по средневзвешенной цене 12,35 (двенадцать целых тридцать пять сотых) цента США за кВт/ч (без НДС).

В части организации финансирования положения соглашения фактически отражают механизм минимального гарантированного дохода.

Цена единицы электроэнергии состоит из стоимости инвестиций, фиксированных текущих расходов, переменных текущих расходов и стоимости топлива. Детали цены единицы электроэнергии следующие: (1) все капитальные затраты (включая, без ограничений, расходы на лицензирование, расходы на разработку и расходы на предоставление финансирования), произведенные Проектной компанией в связи с вводом Блока 1, Блока 2, Блока 3 и Блока 4 Проекта в коммерческую эксплуатацию, будут возвращены в течение 15 (пятнадцати) лет с даты ввода в коммерческую эксплуатацию этих блоков; (2) все предполагаемые текущие расходы (включая, без ограничений, расходы на лицензирование, расходы и резервы (внутренние или внешние, обязательные или добровольные), касающиеся поставки топлива и топливного цикла, транспортировки, хранения и захоронения отработавшего топлива и отходов, вывода из эксплуатации и возврата для использования площадки), страховые выплаты и налоги Проектной компании и расходы по модернизации Блока 1, Блока 2, Блока 3 и Блока 4, которые возникли или могут возникнуть в связи с Проектом во время срока действия СПЭ, будут финансироваться по мере возникновения (во избежание сомнения резервирование в отношении будущих расходов происходит во время создания резерва); (3) запланированные платежи в уплату долга (то есть проценты, основная сумма и пошлины), уплачиваемые в отношении долгового финансирования, полученного для полного или частичного финансирования ввода Блока 1, Блока 2, Блока 3 и Блока 4 по Проекту в коммерческую эксплуатацию, будут финансироваться по мере поступления; (4) капиталовложения, осуществляемые прямыми и косвенными инвесторами в Проектную компанию в связи с вводом Блока 1, Блока 2, Блока 3 и Блока 4 по Проекту в коммерческую эксплуатацию, будут возмещены методом равномерного списывания в течение

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

15 (пятнадцати) лет с даты ввода каждого блока в коммерческую эксплуатацию.

Для оценки успешности реализации проекта «Аккую» должно пройти достаточно длительное время, тем не менее правовые основы для реализации данного проекта предусмотрены на уровне межправительственного соглашения, и это свидетельствует о возможности использования государственно-частного партнерства для целей создания объектов в атомной сфере, в том числе за рубежом.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

§ 1. Правовое обеспечение стандартизации в области использования атомной энергии

Правовое обеспечение государственного регулирования является важнейшим элементом системы правового регулирования в сфере энергетики.¹⁷³ Среди направлений государственного регулирования в сфере энергетики, особенно в области использования атомной энергии, необходимо выделить и такое как стандартизация.

В соответствии с Концепцией развития национальной систем стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.09.2012 № 1762-р,¹⁷⁴ стандартизация является одним из ключевых

¹⁷³ Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть. Учебник под ред. д.ю.н. В.В.Романовой. издание второе, перераб. и дополненное. М.: Издательство «Юрист». 2015. С. 187–234; Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М.: Издательство «Юрист». 2016. С. 12–20; 23–24.

¹⁷⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.09.2012 № 1762-р «О Концепции развития национальной

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

факторов, влияющих на модернизацию, технологическое и социально-экономическое развитие России, а также на повышение обороноспособности государства.

Различные аспекты правового регулирования стандартизации являются предметом правовых исследований, однако правовых исследований особенностей стандартизации в области использования атомной энергии пока не было.¹⁷⁵

Согласно Концепции развития национальной систем стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года (далее — Концепция) среди проблем в национальной системе стандартизации были выделены :

— недостаточность для регулирования отношений по стандартизации положений Федерального закона «О техническом регулировании», поскольку в данном законе стандартизация рассматривается в основном как инструмент обеспечения выполнения требований технических регламентов, в том время как стандартизация должна рассматриваться как инструмент повышения качества жизни граждан и конкурентоспособности продукции (работ, услуг);

— необходимость модернизации несовершенство организационно-функциональной структуры системы стандартизации, которая нуждается в модернизации, включая повышение роли национального органа по стандартизации.

системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года»// СЗ РФ.2012. № 40. ст.5485.

¹⁷⁵ См. напр.: Емельянова М.Б. Государственная систем стандартизации и качества продукции.//Советское государство и право. 1966. № 4. С. 41–49; Запорожец А.М. Совершенствование государственной системы стандартизации: правовые аспекты// Советское государство и право. 1986. № 6. С. 117–121; Тягай Д.Е. Совершенствование законодательства о стандартизации как условие обеспечения качества продукции. Автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 1984 .

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

Для формирования устойчивого вектора развития российской экономики в Концепции определены приоритетные направления развития стандартизации, на первом месте среди которых указаны атомная промышленность и технологии безопасного обращения с радиоактивными отходами, отработавшим ядерным топливом.

В соответствии с положениями Концепции совершенствование правового регулирования в сфере стандартизации предполагает в том числе оптимизацию структуры национальной системы стандартизации, включая оптимизацию функций федеральных органов исполнительной власти в области стандартизации в конкретных секторах экономики; уточнение видов документов по стандартизации; упрощение процедур и сокращение сроков утверждения национальных стандартов; совершенствование правового регулирования в области государственного управления.

В Концепции также определено, что особенности стандартизации продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также особенности процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения указанной продукции устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В целях реализации основных направлений стандартизации, предусмотренных Концепцией, и совершенствования государственного регулирования в сфере стандартизации в 2014 году Правительством Российской Федерации был внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации».¹⁷⁶ Принятие Федерального закона «О стандартизации в

¹⁷⁶ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=555391-6&02>

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Российской Федерации», устанавливающего правовые основы стандартизации в Российской Федерации, в том числе основы функционирования национальной системы стандартизации, состоялось в 2015 году.¹⁷⁷

В статье 5 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» закреплено, что правовое регулирование отношений в сфере стандартизации осуществляется данным федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Применение документов по стандартизации для целей технического регулирования устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 27.12. 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Применение международных стандартов, региональных стандартов и региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств, иных документов по стандартизации иностранных государств осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации и Федеральным законом от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

В соответствии со статьей 14 данного Федерального закона к документам по стандартизации относятся: документы национальной системы стандартизации; общероссийские классификаторы; стандарты организаций, в том числе технические условия; своды правил; документы по стандартизации, которые устанавливают обязательные требования в отношении объектов стандартизации, предусмотренных статьей 6 данного Федерального закона.

Документы национальной системы стандартизации согласно статье 15 Федеральным законом от 29.06.2015

¹⁷⁷ Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»// Российская газета.2015. 3 июля.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

№ 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» не должны противоречить международным договорам Российской Федерации, федеральным законам, актам Президента Российской Федерации, актам Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти и нормативным правовым актам Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», изданным в соответствии с установленными полномочиями.

Государственное регулирование стандартизации осуществляется уполномоченными государственными органами, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», иными государственными корпорациями.

Глава 2 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», посвященная государственной политике Российской Федерации в сфере стандартизации не содержит специальной статьи, аккумулирующей полномочия Правительства Российской Федерации в области стандартизации. Соответствующие полномочия Правительства Российской Федерации предусмотрены в отдельных статьях данного закона (6, 20, 22, 29, 30). В настоящее время Правительством Российской Федерации приняты Правила разработки, утверждения, опубликования, изменения и отмены сводов правил, Положение о порядке формирования и ведения Федерального информационного фонда стандартов и правилах пользования им, Правила финансирования расходов в сфере стандартизации, Положения о стандартизации в отношении продукции (работ, услуг), для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией, Положение о межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации.¹⁷⁸

В статье 6 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» закреплены полномочия Правительства Российской Федерации по установлению порядка стандартизации в отношении оборонной продукции в отношении оборонной продукции (товаров, работ, услуг) по государственному оборонному заказу, продукции, используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции, сведения о которой составляют государственную тайну, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией, а также полномочия по установлению порядка стандартизации в отношении

¹⁷⁸ Постановление Правительства РФ от 1 июля 2016 года № 624 «Об утверждении Правил разработки, утверждения, опубликования, изменения и отмены сводов правил»// СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4749; Постановление Правительства РФ от 28 июня 2016 года № 589 «О Федеральном информационном фонде стандартов»// СЗ РФ. 2016. (ч. III). Ст. 4489; Постановление Правительства РФ от 14.04.2016 № 305 «Об утверждении Правил финансирования расходов в сфере стандартизации»// СЗ РФ. 2016. № 16. Ст. 2235; Постановление Правительства РФ от 12.07.2016 № 669 «Об утверждении Положения о стандартизации в отношении продукции (работ, услуг), для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией»// СЗ РФ. 2016. № 29. Ст. 4839; Постановление Правительства РФ от 13.07.2016 № 672 «О межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации»//СЗ РФ. 2016. Ст. 4842.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией.

Положение о стандартизации в отношении продукции (работ, услуг), для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией, утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2016 № 669.

В соответствии с пунктом 5 утвержденного Положения Положение о стандартизации в отношении продукции (работ, услуг), для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией (далее — Положение) стандартизация в области использования атомной энергии основывается на следующих принципах:

— установление в документах по стандартизации в отношении продукции, процессов и иных объектов стандартизации в области использования атомной энергии требований, не противоречащих законодательству Российской Федерации, в том числе федеральным нормам и правилам в области использования атомной энергии, а также требований, обеспечивающих возможность контроля за их выполнением;

— обеспечение соответствия требований документов по стандартизации продукции, процессов и иных объектов стандартизации в области использования атомной энергии современному уровню развития науки, техники и технологий и передовому отечественному и зарубежному опыту;

— обеспечение преемственности деятельности по стандартизации продукции, процессов и иных объектов стандартизации в области использования атомной энергии;

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

— использование единой терминологии, единых правил идентификации продукции, единых систем классификации и кодирования;

— доступность документов по стандартизации с учетом ограничений, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации в области защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа;

— применение на обязательной основе документов (частей документов) по стандартизации продукции, процессов и иных объектов стандартизации в области использования атомной энергии, включенных в сводный перечень документов по стандартизации, а также документов (частей документов) по стандартизации, ссылки на которые содержатся в федеральных нормах и правилах в области использования атомной энергии.

Указанные принципы основываются на принципах стандартизации, закрепленных в Федеральном законе от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации», принципах и задачах правового регулирования в области использования атомной энергии, установленных в Федеральном законе от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

Данное Положение закрепляет особый понятийный аппарат в том числе определения понятий объекта стандартизации в области использования атомной энергии, стандартизации в области использования атомной энергии, требований, связанных с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, головной организации по стандартизации в области использования атомной энергии.

Под объектом стандартизации в области использования атомной энергии понимаются продукция, процессы и

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

иные объекты стандартизации, подлежащие или подвергнувшиеся стандартизации.

Указанное определение отражает содержание общего определения объекта стандартизации, предусмотренного Федеральным законом 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», закрепляя указание относимости объекта к области использования атомной энергии.

Стандартизация в области использования атомной энергии означает деятельность по разработке (ведению), утверждению, внедрению, изменению (актуализации), отмене, опубликованию и применению документов по стандартизации в отношении продукции, процессов и иных объектов стандартизации в области использования атомной энергии, а также деятельность, направленная на достижение упорядоченности в отношении объектов стандартизации в области использования атомной энергии.

Данное определение также отражает содержание общего определения стандартизации, закрепленного в Федеральном законе «О стандартизации», с уточнением отраслевой принадлежности объектов стандартизации.

Требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, это обязательные для применения и исполнения требования к продукции, процессам и иным объектам стандартизации в области использования атомной энергии, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации в области использования атомной энергии, о стандартизации, о техническом регулировании и об обеспечении единства измерений, включая нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые в соответствии с установленной компетенцией, устанавливающие указанные требования, и (или) государственным контрактом (договором). Данное определение в Федеральном законе от 29.06.2015 № 162-ФЗ

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

«О стандартизации в Российской Федерации» не закреплено, поскольку речь идет уже о специальных обязательных для применения и исполнения требованиях, связанных с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, которые должны быть установлены в соответствии со статьей 6 данного Федерального закона Правительством Российской Федерации.

Цели стандартизации в области использования атомной энергии включают: обеспечение средствами стандартизации необходимого уровня безопасности объектов использования атомной энергии; обеспечение единой технической политики в сфере стандартизации в отношении обеспечения безопасности объектов использования атомной энергии; обеспечение качества и конкурентоспособности продукции атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации.

Как уже отмечалось выше, виды документов по стандартизации закреплены в статье 14 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации». К указанным документам отнесены в том числе документы по стандартизации, которые устанавливают обязательные требования в отношении объектов стандартизации, предусмотренных статьей 6 данного Федерального закона, т.е. также и требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии.

В пункте 7 Положения установлено, что в качестве документов по стандартизации, устанавливающих требования к продукции, процессам и иным объектам стандартизации в области использования атомной энергии, применяется восемь видов документов: национальные стандарты Российской Федерации; своды правил; отраслевые стандарты и руководящие документы, принятые Министерством среднего машиностроения СССР, Министерством атомной энергетики и промышленности

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

СССР, Государственным комитетом СССР по использованию атомной энергии, Министерством Российской Федерации по атомной энергии, Федеральным агентством по атомной энергии, до их отмены в связи с принятием соответствующих национальных стандартов (предварительных национальных стандартов) Российской Федерации или стандартов Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; стандарты организаций, в том числе стандарты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; международные стандарты, региональные стандарты, региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды правил иностранных государств, зарегистрированные в Федеральном информационном фонде стандартов; предварительные национальные стандарты Российской Федерации; технические условия; информационно-технические справочники.

Полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере стандартизации, федерального органа исполнительной власти в сфере стандартизации, других федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» закреплены в главе 3 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в сфере стандартизации относятся:

участие в подготовке предложений о формировании государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации и реализуют государственную политику

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Российской Федерации в сфере стандартизации в соответствии с установленными полномочиями;

формирование разделов по стандартизации при разработке документов стратегического планирования, в том числе государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации, а также федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ, иных программ, предусматривающих разработку документов по стандартизации;

определение потребностей и направлений развития стандартизации в установленной сфере деятельности и осуществляют подготовку предложений для включения их в программы по стандартизации с учетом положений настоящего Федерального закона;

разработка и утверждение совместно с федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации перспективные программы стандартизации по приоритетным направлениям;

организация работы по стандартизации в соответствии с установленными полномочиями;

участие в работе технических комитетов по стандартизации и проектных технических комитетов по стандартизации;

осуществление разработки, утверждения, изменения и отмены сводов правил в установленной сфере деятельности. Последняя функция не распространяется на иные государственные корпорации.

В Положении закреплены следующие полномочия Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: функции заказчика работ по стандартизации в отношении продукции, процессов и иных объектов стандартизации в области использования атомной энергии, в том числе работ (услуг) по формированию и ведению фонда документов по стандартизации в области использования атомной энергии; информационное обеспечение

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

заинтересованных лиц в отношении документов, указанных в подпунктах «в», «г» и «ж» пункта 7 Положения, которые включены в фонд документов по стандартизации в области использования атомной энергии; методическое обеспечение деятельности по стандартизации в области использования атомной энергии; формирование, ведение, актуализацию и опубликование сводного перечня документов по стандартизации.

В Положении также установлены полномочия головных организаций по стандартизации в области использования атомной энергии. Определение понятия головной организации в Федеральном законе от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» не закреплено, данное определение содержится в Положении. Под головной организацией по стандартизации в области использования атомной энергии понимается уполномоченная осуществлять научно-методическую поддержку деятельности по стандартизации продукции, процессов и иных объектов стандартизации, организовывать разработку проектов документов по стандартизации и их экспертизу.

Согласно подпункту (в) пункта 6 Положения головные организации по стандартизации в области использования атомной энергии: осуществляют научно-методическую поддержку деятельности по стандартизации в отношении продукции, процессов и иных объектов стандартизации в области использования атомной энергии, а также организацию разработки и экспертизу проектов документов по стандартизации, устанавливающих требования к продукции, процессам и иным объектам стандартизации в области использования атомной энергии; представляют предложения по разработке, изменению (актуализации), отмене документов по стандартизации в отношении продукции, процессов и иных объектов стандартизации в области использования атомной энергии, а

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

также о включении таких документов в сводный перечень документов по стандартизации либо об их исключении; участвуют в установленном порядке в работе технических комитетов по стандартизации; осуществляют работы по классификации и каталогизации продукции; участвуют в выполнении работ, связанных с формированием фонда документов по стандартизации в области использования атомной энергии, создании и эксплуатации информационных систем, необходимых для его функционирования.

Согласно пункту 28 Положения типовое положение о головных организациях по стандартизации в области использования атомной энергии (по группам однородной продукции и (или) видам работ (услуг) утверждается Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом».

На основе типового положения о головных организациях по стандартизации в области использования атомной энергии Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» определяют головные организации по стандартизации в области использования атомной энергии и утверждают положения о таких организациях.

Перечень головных организаций по стандартизации и организации методической поддержки по группам однородной продукции размещен на официальном сайте Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».¹⁷⁹

В соответствии с данным перечнем к головным организациям по стандартизации отнесены: АО «ФЦНИВТ «СНПО «Элерон»; АО «ВНИПИПромтехнологии»; АО «ФЦЯРБ»; АО «ВНИИНМ» имени А.А.Бочвара; АО «Наука и инновации».¹⁸⁰

¹⁷⁹ <http://www.rosatom.ru/about/tekhnicheskoe-regulirovanie/standartizatsiya-v-oblasti-ispolzovaniya-atomnoy-energii/>

¹⁸⁰ <http://www.eleron.ru/>; <http://www.vnipipt.armz.ru/>; <https://www.fcncrs.ru/>; <http://www.atomic-energy.ru/VNIINM>; <http://niirosatom.ru/>

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

Полномочия Государственной корпорации по атомной энергии по формированию, ведению, актуализации и опубликованию сводного перечня документов по стандартизации детализированы в Разделе III Положения.

Согласно пункту 16 Положения формирование сводного перечня документов по стандартизации осуществляется Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» на основе решений о включении в сводный перечень документов (частей) документов, принимаемых: Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору по согласованию с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» — в отношении документов, указанных в подпунктах «а», «е» и «з» пункта 7 Положения; Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» (в рамках установленных полномочий по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также полномочий и функций по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии) по согласованию с Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору — в отношении документов, указанных в подпунктах «а»-«з» пункта 7 Положения; Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (в рамках установленных функций по государственному регулированию пожарной безопасности при использовании атомной энергии) по согласованию с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» — в отношении документов, указанных в подпунктах «а»-«в» и «д»-«ж» пункта 7 Положения.

Формирование, ведение, актуализация и опубликование сводного перечня документов по стандартизации, включая определение формы сводного перечня

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

документов по стандартизации, осуществляются в соответствии со стандартом Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Определенные разделы Сводного перечня размещены на официальном сайте Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».¹⁸¹

Полномочия Государственной корпорации по атомной энергии в сфере стандартизации закреплены также в Федеральном законе от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».¹⁸²

В подпункте (3) части 1 статьи 8, закрепляющей полномочия Корпорации по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, предусмотрено что Корпорация принимает нормативные правовые акты, регламентирующие порядок в том числе в сфере стандартизации в области использования атомной энергии.

В пункте 12 статьи 10, в которой закреплены полномочия и функции Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» установлено, что Корпорация осуществляет работы по стандартизации в области использования атомной энергии.

Принимая во внимание, что государственное регулирование стандартизации осуществляется различными федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.07.2016 № 672 утверждено Положение о

¹⁸¹ <http://www.rosatom.ru/about/tekhnicheskoe-regulirovanie/standartizatsiya-v-oblasti-ispolzovaniya-atomnoy-energii/>

¹⁸² Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»// Российская газет.2007.5 декабря.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации (далее — Положение о межведомственной координации).

Под межведомственной координацией понимается упорядочение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации.

Межведомственную координацию обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики Российской Федерации и нормативно-правовому регулированию в сфере стандартизации — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России)¹⁸³.

В соответствии с пунктом 5 Положения о межведомственной координации Минпромторг России в том числе координирует работу федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в части, касающейся участия в международных и региональных организациях по стандартизации по вопросам, относящимся к ведению указанных федеральных органов исполнительной власти и организаций.

Минпромторг России совместно с федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации — Федеральным агентством по техническому регу-

¹⁸³ Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 года № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации»//СЗ РФ. 2008. № 24. ст.2868.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

лированию и метрологии (Росстандарт)¹⁸⁴: рассматривает (согласовывает) в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях документы стратегического планирования, программы, предусматривающие разработку документов по стандартизации, согласовывает проекты федеральных законов, проекты актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по вопросам стандартизации.

Росстандарт на основе полученных от федеральных органов исполнительной власти сведений и информации, обеспечивающих выполнение работ по стандартизации, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», иных государственных корпораций направляет в Минпромторг России предложения о формировании и совершенствовании государственной политики Российской Федерации и нормативно-правового регулирования в сфере стандартизации, вносит изменения в программу национальной стандартизации и перспективные программы стандартизации по приоритетным направлениям.

Другие федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и иные государственные корпорации направляют в Росстандарт предложения о совершенствовании государственного регулирования в сфере стандартизации, сведения и информацию о состоянии работ в сфере стандартизации, перспективные программы стандартизации по приоритетным направлениям для совместной разработки и утверждения, сведения о принятии нормативных правовых актов не позднее 15 дней со дня их принятия, в которых применяются ссылки на национальные стандарты и (или) информационно-технические справочники.

¹⁸⁴ Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 года № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии»// Российская газета.2004.22 июня.

Положения о разграничении полномочий, межведомственной координации деятельности уполномоченных органов в сфере стандартизации и особенно в области использования атомной энергии отвечают стратегическим задачам совершенствования государственного регулирования стандартизации и имеют существенное значение для укрепления энергетического правопорядка.

§ 2. Особенности осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии

Особенности осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии являются предметом правовых исследований, но на сегодняшний день их не много¹⁸⁵.

В то же время актуальность темы сомнений не вызывает. Правовое обеспечение государственного контроля (надзора) в сфере энергетики в целом и особенно в области использования атомной энергии относится к основным элементам системы правового регулирования в сфере энергетики, формирующим энергетический правопорядок¹⁸⁶.

¹⁸⁵ См., напр.: Супатаева О.А. Правовое регулирование государственного надзора за безопасность атомной энергетики // Право и чрезвычайные ситуации : сборник статей. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. С. 194–201 ; Устинов А.А., Александрова Е.Р. Особенности осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии // Правовой энергетический форум. 2014. С. 5–10.

¹⁸⁶ См. подр.: Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 20–24.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Согласно статье 24.1 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»¹⁸⁷ под федеральным государственным надзором в области использования атомной энергии понимается деятельность уполномоченного федерального органа исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в области использования атомной энергии.

Субъектами федерального государственного надзора в области использования атомной энергии являются юридические лица, их руководители и иные должностные лица (далее — юридические лица), осуществляющие деятельность в отношении объектов применения Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (объектов использования атомной энергии), к которым в соответствии со статьей 3 названного Федерального закона относятся ядерные установки, радиационные источники, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты хранения, хранилища радиоактивных отходов (далее — пункты хранения), ядерные материалы, радиоактивные вещества, радиоактивные отходы и иные объекты.

Виды деятельности в области использования атомной энергии определены в статье 4 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» и включают, в частности, размещение, проектирование, сооружение, эксплуатацию и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов, проведение экспертизы безопасности объектов использования атомной энергии и (или) видов деятельности в области использования атомной энергии; разработку, производство, испытание, транспортирование,

¹⁸⁷ Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

хранение, утилизацию, использование ядерных зарядов в мирных целях и обращение с ними; обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами, выполнение иных видов деятельности в области использования атомной энергии.

При осуществлении федерального государственного надзора в области использования атомной энергии проверяется соблюдение обязательных требований, которые содержатся:

— в нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, к которым относятся Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года¹⁸⁸, Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами¹⁸⁹, Конвенция о физической защите ядерного материала¹⁹⁰, Конвенция о ядерной безопасности¹⁹¹, Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии¹⁹²;

— в федеральных законах, в том числе таких как: Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности

¹⁸⁸ Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года // Бюллетень международных договоров. 2005. № 11.

¹⁸⁹ Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами // Бюллетень международных договоров. 2006. № 8.

¹⁹⁰ Конвенция о физической защите ядерного материала // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 18.

¹⁹¹ Конвенция о ядерной безопасности // Бюллетень международных договоров. 2007. № 9.

¹⁹² Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии // Ведомости ВС СССР. 1988. № 11. Ст. 168.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

населения»¹⁹³, Федеральный закон от 05.02.2007 № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁹⁴, Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»¹⁹⁵; Федеральный закон от 11.07. 2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁹⁶;

— в федеральных нормах и правилах в области использования атомной энергии — нормативных правовых актах, утверждаемых Ростехнадзором и устанавливающих требования к безопасному использованию атомной энергии, включая требования безопасности объектов использования атомной энергии, требования безопасности деятельности в области использования атомной энергии, в том числе цели, принципы и критерии безопасности, соблюдение которых обязательно при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии.

¹⁹³ Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

¹⁹⁴ Федеральный закон от 05.02.2007 № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 834.

¹⁹⁵ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

¹⁹⁶ Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4281.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

Федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти — Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзором) и его территориальными органами. Для осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии внутри системы Ростехнадзора созданы территориальные органы — межрегиональные территориальные управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью.

Положение о федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 № 1044¹⁹⁷.

Из пункта 5 названного Положения следует, что государственный надзор, осуществляемый в порядке, предусмотренном данным Положением, включает в себя:

а) систематическое наблюдение за исполнением юридическими лицами обязательных требований в области использования атомной энергии, за соблюдением ими условий действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии (далее — условия действия лицензий), а также анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований и условий действия лицензий при осуществлении проверяемыми лицами деятельности в области использования атомной энергии;

б) организацию и проведение проверок (инспекций) исполнения проверяемыми лицами обязательных требований, соблюдения ими условий действия лицензий, а

¹⁹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 № 1044 «О федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии» // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5878.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

также выполнения предписаний Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору;

в) принятие в случаях выявления нарушений обязательных требований и условий действия лицензий мер по их пресечению, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Систематическое наблюдение за исполнением проверяемыми лицами обязательных требований, соблюдением ими условий действия лицензий, анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований и соблюдения условий действия лицензий осуществляются Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) на основании результатов проведенных им проверок и иных мероприятий, связанных с осуществлением государственного контроля, а также сведений, представляемых проверяемыми лицами в порядке, установленном в соответствии с законодательством Российской Федерации в области использования атомной энергии, содержащих информацию:

а) о соблюдении условий действия лицензий;

б) о событиях, влияющих на обеспечение безопасности при использовании атомной энергии, и об их последствиях;

в) о наличии и перемещении ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также об их экспорте и импорте;

г) о несоответствии изготовленного и примененного на объектах использования атомной энергии важного для безопасности оборудования требованиям федеральных норм и правил в области использования атомной энергии;

д) о результатах расследования нарушений на объектах использования атомной энергии;

е) о состоянии безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения¹⁹⁸;

¹⁹⁸ Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 14.12.2012 № 728

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

ж) о наличии новых данных или изменений в сведениях, представленных на этапе получения разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии и имеющих отношение к безопасности лицензируемых видов деятельности¹⁹⁹.

По результатам анализа сведений, полученных от проверяемых лиц, Ростехнадзор осуществляет:

а) оценку состояния безопасности объектов использования атомной энергии, а также оценку и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований и соблюдения условий действия лицензий при осуществлении проверяемыми лицами деятельности в области использования атомной энергии;

б) планирование проверок (инспекций) для оценки полноты и достоверности представленных сведений и изучения причин и условий, приведших к нарушению обязательных требований, условий действия лицензий или нарушению в работе объектов использования атомной энергии, а также к аномалиям в учете и контроле ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов и несанкционированным действиям с ними;

в) проведение (назначение проведения) дополнительных или повторных исследований, испытаний, экспертиз, расследований и других мероприятий,

«Об утверждении Порядка представления эксплуатирующей организацией в уполномоченный орган государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии документов, содержащих результаты оценки безопасности ядерной установки, пункта хранения и обосновывающих безопасность их эксплуатации, и требования к составу и содержанию этих документов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 21.

¹⁹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.2013 № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1700.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

связанных с осуществлением государственного надзора, с привлечением при необходимости экспертов и экспертных организаций;

г) направление запросов на проведение внеочередной физической инвентаризации или дополнительных подтверждающих измерений параметров ядерных материалов, инвентаризации радиоактивных веществ и радиоактивных отходов при выявлении фактов, указывающих на их возможную пропажу или несанкционированное накопление;

д) направление запросов на проведение внеочередной оценки эффективности системы физической защиты объектов использования атомной энергии при выявлении обстоятельств, указывающих на возможность ее снижения;

е) внесение изменений в условия действия лицензий в рамках выполнения процедур лицензирования.

К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области использования атомной энергии, организацией и проведением проверок (инспекций) юридических лиц, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁰⁰ с учетом особенностей, установленных статьей 24.1 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

Предметом проверки (инспекции) является соблюдение юридическим лицом в процессе осуществления деятельности в области использования атомной энергии обязательных требований, условий действия разрешений

²⁰⁰ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

(лицензий), необходимых для обеспечения безопасности в области использования атомной энергии, а также соответствие объектов использования атомной энергии, их элементов и систем указанным требованиям.

В ходе проверок проверяются, в частности, такие вопросы как выполнение ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований и условий действия лицензий, исполнение требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, соблюдение порядка управления ресурсом оборудования и систем объектов использования атомной энергии, соблюдение порядка проведения технического обслуживания и ремонта оборудования и систем объектов использования атомной энергии, периодичность и объем работ по проведению испытаний и освидетельствованию оборудования и систем объектов использования атомной энергии, проведение мероприятий по обеспечению безопасности объектов использования атомной энергии, состояние физической защиты объектов использования атомной энергии и иные вопросы, названные в пункте 11 Положения о федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1044.

Основанием для включения плановой проверки (инспекции) в ежегодный план проведения плановых проверок (инспекций) является истечение одного года со дня:

— предоставления юридическому лицу разрешения (лицензии) на осуществление деятельности в области использования атомной энергии, регистрации юридического лица в соответствии со статьей 36.1 Федерального закона от 2.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

— принятия решения о вводе в эксплуатацию после строительства, технического перевооружения,

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

реконструкции, капитального ремонта объектов использования атомной энергии, в том числе используемых при эксплуатации объектов использования атомной энергии, их элементов и систем, включая здания, помещения, сооружения, технические средства, оборудование и материалы;

- окончания проведения последней плановой проверки (инспекции).

Основаниями для проведения внеплановой проверки (инспекции) является:

а) истечение срока исполнения юридическим лицом выданного органом государственного регулирования безопасности предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

б) поступление в орган государственного регулирования безопасности:

- заявления юридического лица о предоставлении разрешения (лицензии) на осуществление деятельности в области использования атомной энергии, переоформлении лицензии или внесении изменений в условия действия разрешения (лицензии), прекращении действия разрешения (лицензии), о регистрации в соответствии со статьей 36.1 названного Федерального закона либо о начале выполнения ядерно опасных и (или) радиационно опасных работ в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии;

- официальных данных государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации, свидетельствующих о ее изменении в связи с эксплуатацией объектов использования атомной энергии;

- обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного регулирования безопасности), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушений требований ядерной

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

и радиационной безопасности при использовании атомной энергии, в том числе условий действия разрешения (лицензии), необходимых для обеспечения безопасности в области использования атомной энергии, требований к обеспечению физической защиты, государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, о проведении работ и об осуществлении деятельности, влияющих на безопасность объекта использования атомной энергии, не предусмотренных выданными разрешениями (лицензиями), об осуществлении деятельности без наличия соответствующих разрешений (лицензий), о нарушении обязательных требований при сооружении, эксплуатации и выводе из эксплуатации объектов использования атомной энергии, их элементов и систем, а также при обращении с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера либо влекут причинение такого вреда и возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

в) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного регулирования безопасности о проведении внеплановой проверки (инспекции), изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Пунктами 9, 10 Положения о федеральном государственном надзоре в области использования атомной

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

энергии, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 № 1044, предусмотрено, что проверки (инспекции), организуемые структурными подразделениями центрального аппарата Ростехнадзора, проводятся на основании приказов (распоряжений) руководителя (заместителя руководителя) Ростехнадзора. Проверки (инспекции), организуемые территориальными органами Ростехнадзора, проводятся на основании приказов (распоряжений) руководителей (заместителей руководителей) территориальных органов Ростехнадзора, а также на основании приказов (распоряжений) руководителя (заместителя руководителя) Ростехнадзора.

Сроки и последовательность административных процедур и административных действий при организации государственного надзора определяются административным регламентом, утверждаемым в установленном порядке²⁰¹.

Для детализации целей, задач и предмета проверки (инспекции), указанных в приказе (распоряжении), утверждается программа проверки (инспекции), которая является его неотъемлемой частью. В программе проверки (инспекции) указываются подлежащие проверке (инспекции) вопросы, а также информация и перечень документов, которые должны быть представлены проверяемым лицом должностным лицам, проводящим проверку (инспекцию).

В зависимости от количества проверяемых вопросов проверки (инспекции) подразделяются на комплексные и целевые. Комплексной является проверка (инспекция), при

²⁰¹ Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 7 июня 2013 г. № 248 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии» // Российская газета. 2013. 9 августа.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

которой должностными лицами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору проверяются все вопросы или их большая часть, которые указаны в пункте 11 Положения о федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 № 1044. Целевой является проверка (инспекция), при которой проверяются один или несколько вопросов, указанных в пункте 11 данного Положения.

При проведении проверок (инспекций) должностными лицами Ростехнадзора могут использоваться технические средства и средства контроля доступа (в том числе средства для исследования и контроля состава ядерных материалов и радиоактивных веществ, средства аудио-, фото- и видеофиксации, пломбировочные устройства).

Согласно статье 24.1 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» срок проведения проверки (инспекции) на объектах использования атомной энергии составляет не более чем тридцать рабочих дней со дня начала ее проведения. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного регулирования безопасности, проводящих проверку (инспекцию), срок проведения проверки (инспекции) может быть продлен руководителем (заместителем руководителя) этого органа, но не более чем на тридцать рабочих дней.

Орган государственного регулирования безопасности и его должностные лица в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

— запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от юридических лиц

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки (инспекции);

— в соответствии с установленным режимом беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного регулирования безопасности о назначении проверки посещать объекты использования атомной энергии и проводить обследования зданий, помещений, сооружений, технических средств, оборудования, материалов, а также проводить исследования, испытания, экспертизы, расследования и другие мероприятия по контролю;

— выдавать предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований при сооружении, эксплуатации и выводе из эксплуатации объектов использования атомной энергии и требований к физической защите, учету и контролю ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

— составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушением обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

— направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

Порядок оформления результатов проверок регулируется статьями 16 и 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

По результатам проверки (инспекции) составляется акт, к которому прилагаются (при наличии) отчет о проверке (инспекции), в котором приводятся сведения о выполненных в соответствии с пунктами и разделами программы проверки (инспекции) мероприятиях, о состоянии безопасности объекта использования атомной энергии, его элементов и систем, включая здания, сооружения, помещения, технические средства, оборудование и материалы, о выявленных недостатках и нарушениях, а также рекомендации по устранению выявленных недостатков; предписания об устранении выявленных нарушений; иные связанные с результатами проверки (инспекции) документы или их копии.

На отдельных объектах использования атомной энергии может быть установлен режим постоянного государственного надзора в соответствии с положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Перечень объектов использования атомной энергии, в отношении которых вводится режим постоянного государственного надзора, утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 610-р²⁰².

²⁰² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 610-р «Об утверждении перечня объектов использования атомной энергии, в отношении которых

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Порядок осуществления постоянного государственного надзора (в том числе проверок и отдельных мероприятий по контролю) на объектах использования атомной энергии, включенных в указанный перечень, установлен Положением о режиме постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 373²⁰³.

Согласно данному Положению режим надзора предусматривает постоянное пребывание на объектах повышенной опасности уполномоченных должностных лиц Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее — уполномоченные лица) и проведение уполномоченными лицами мероприятий по контролю за состоянием безопасности на объектах повышенной опасности. Списки уполномоченных лиц утверждаются руководителями соответствующих территориальных органов Ростехнадзора и направляются в установленном порядке руководителям организаций (филиалов), эксплуатирующих объекты повышенной опасности.

Руководители организаций (филиалов), эксплуатирующих объекты повышенной опасности, обязаны предоставлять уполномоченным лицам беспрепятственный доступ к объектам повышенной опасности, документам и средствам контроля безопасности на объектах повышенной опасности по предъявлении уполномоченными лицами служебного удостоверения.

вводится режим постоянного государственного надзора» // СЗ РФ. 2012. № 18. Ст. 2261.

²⁰³ Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 373 «Об утверждении Положения о режиме постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии» // СЗ РФ. 2012. № 18. Ст. 2233.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

При осуществлении надзора проводится мониторинг соблюдения (выполнения):

а) требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, регламентов и инструкций по эксплуатации объектов повышенной опасности;

б) требований к обеспечению физической защиты, учета и контроля ядерных материалов;

в) порядка расследования причин нарушений в работе объектов повышенной опасности, включая реализацию в полном объеме мероприятий по устранению причин таких нарушений;

г) порядка регистрации (учета) элементов и систем, важных для безопасности, учета ресурса указанных элементов и систем, их своевременной замены или продления срока их эксплуатации при наличии соответствующего обоснования;

д) порядка подготовки и проведения ядерно опасных и (или) радиационно опасных работ на объектах повышенной опасности;

е) предписаний, выданных по результатам проведения проверок и отдельных мероприятий по контролю при осуществлении надзора;

ж) процедур подготовки работников объектов повышенной опасности для получения разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии;

з) условий действия выданных работникам объектов повышенной опасности разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии, а также выданных организациям разрешений (лицензий) на осуществление видов деятельности в области использования атомной энергии;

и) процедур обеспечения готовности работников объектов повышенной опасности к действиям при авариях и ликвидации последствий аварий.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

При осуществлении надзора уполномоченные лица вправе проводить мероприятия по контролю (обследования зданий, помещений, сооружений, технических средств, оборудования, материалов, а также исследования, испытания, экспертизы, расследования и другие мероприятия), в том числе:

а) осмотры важных для безопасности элементов и систем объектов повышенной опасности, ознакомление с журналами и актами проведения работ на этих элементах и системах;

б) проверки проектно-конструкторской, технологической, эксплуатационной, ремонтной документации, а также ознакомление с приказами, распоряжениями, указаниями в целях проведения анализа осуществления эксплуатации и содержания оборудования объектов повышенной опасности для обеспечения их безопасности;

в) наблюдение за работой (участие в работе) комиссий по расследованию нарушений в работе объектов повышенной опасности;

г) проверку соблюдения требований нормативно-технической и распорядительной документации при проведении ядерно опасных и (или) радиационно опасных работ, работ на важных для безопасности элементах и системах объектов повышенной опасности, ознакомление с актами, протоколами, заключениями и другими документами, содержащими информацию о результатах таких работ;

д) наблюдение за проведением учений на объектах повышенной опасности (в том числе с участием сил охраны);

е) проверку выполнения выданных Ростехнадзором предписаний;

ж) проверку достоверности учета и безопасности при проведении физической инвентаризации ядерных материалов, инвентаризации радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, включая их отправку и получение;

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

з) участие в совещаниях по вопросам обеспечения безопасности объектов повышенной опасности.

Надзор осуществляется в соответствии с планами работ структурных подразделений территориальных органов Ростехнадзора, утверждаемыми в установленном порядке Службой. Планирование проверок и отдельных мероприятий по контролю осуществляется исходя из сроков проведения на объектах повышенной опасности ядерно опасных и (или) радиационно опасных работ, технологических процессов, произошедших на объектах повышенной опасности нарушений в работе, а также исходя из необходимости обеспечения контроля безопасности объектов повышенной опасности, их элементов и систем, важных для безопасности.

Выписки из планов работ структурных подразделений территориальных органов Ростехнадзора в части, касающейся осуществления мероприятий по контролю, направляются уполномоченными лицами руководителям организаций (филиалов), эксплуатирующих объекты повышенной опасности, для ознакомления.

Сведения о проведенных проверках и отдельных мероприятиях по контролю при осуществлении надзора уполномоченными лицами вносятся в журнал постоянного государственного надзора. Форма и порядок ведения журнала постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии утверждены Приказом Ростехнадзора от 15 июня 2012 г. № 341²⁰⁴.

В случае выявления в ходе проведения проверок и отдельных мероприятий по контролю нарушений

²⁰⁴ Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 15.06.2012 № 341 «Об утверждении формы и порядка ведения журнала постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии» // Российская газета. 2012. 10 августа.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

организацией (филиалом) и (или) ее должностными лицами требований законодательства Российской Федерации в области использования атомной энергии, направленных на обеспечение безопасности, уполномоченные лица принимают меры по пресечению таких нарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом в журнале постоянного государственного надзора делается соответствующая запись, а выписка из указанного журнала направляется уполномоченными лицами руководителю организации (филиала), эксплуатирующей объекты повышенной опасности, для ознакомления.

Нарушения, выявленные по результатам осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии, могут являться основанием для применения мер административной и уголовной ответственности.

Так, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за следующие виды правонарушений, связанных с нарушением законодательства в области использования атомной энергии.

Согласно части 1 статьи 9.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение норм и правил в области использования атомной энергии влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на должностных лиц — от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц — от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей.

Частью 2 статьи 9.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что нарушение установленного порядка учета ядерных материалов или радиоактивных веществ, а равно обеспечение контроля за соблюдением правил их хранения

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

и использования влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до полутора лет; на юридических лиц — от трехсот тысяч до четырехсот тысяч рублей.

Грубое нарушение норм и правил в области использования атомной энергии влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет; на юридических лиц — от пятисот тысяч до одного миллиона рублей (часть 3 статьи 9.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

При этом под грубым нарушением норм и правил в области использования атомной энергии понимается нарушение, приведшее к возникновению непосредственной угрозы жизни или здоровью людей и окружающей среде.

Статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль.

Так, в соответствии с частью 17 указанной статьи невыполнение в установленный срок законного предписания федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере безопасности при использовании атомной энергии, влечет 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.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Уголовным кодексом Российской Федерации установлена уголовная ответственность за нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики. Так, согласно статье 215 Уголовного кодекса Российской Федерации нарушение правил безопасности при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов атомной энергетики, если это могло повлечь смерть человека или радиоактивное заражение окружающей среды, наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового (часть 1).

То же деяние, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека либо радиоактивное заражение окружающей среды, наказывается принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового (часть 2 статьи 215 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Если указанное деяние повлекло по неосторожности смерть двух или более лиц, то в соответствии с частью 3 статьи 215 Уголовного кодекса Российской Федерации оно наказывается принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок

до трех лет или без такового либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Согласно части 1 статьи 220 Уголовного кодекса Российской Федерации незаконные приобретение, хранение, использование, передача или разрушение ядерных материалов или радиоактивных веществ наказываются ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до четырех месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Частью 2 статьи 220 Уголовного кодекса Российской Федерации установлено, что те же деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, наказываются лишением свободы на срок до пяти лет.

Деяния, предусмотренные частью первой названной статьи, повлекшие по неосторожности смерть двух или более лиц, наказываются лишением свободы на срок до семи лет (часть 3 статьи 220 Уголовного кодекса Российской Федерации).

§ 3. Особенности саморегулирования в области использования атомной энергии

В атомной энергетике уровень требований к безопасности всегда был и остается существенно более высоким, по сравнению с другими отраслями. Утрата контроля над соответствующими процессами в атомной отрасли потенциально может приводить к катастрофическим последствиям глобального масштаба. Будущее атомной

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

отрасли напрямую зависит от того, насколько эффективно удастся решить задачи по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии. Значительная роль в этой системе обеспечительных мер отведена институту саморегулирования.

Особенности саморегулирования в сфере энергетики наиболее подробно рассматриваются в учебнике «Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть»²⁰⁵. На сегодняшний день основные положения о саморегулировании закреплены в таких федеральных законах как Федеральный закон от 01.12.2007 № 135-ФЗ «О саморегулируемых организациях», Градостроительном кодексе Российской Федерации, Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Как явствует из указанного перечня, из отраслевых законов соответствующие нормы есть только в Федеральном законе от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», в котором прямо предусмотрено создание саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения, но данные положения пока не имеют практической реализации.

Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не предусматривает выделения саморегулируемых организаций в области энергетического обследования в зависимости от определенной отрасли энергетики.

²⁰⁵ См. подр.: Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 235–260; 655–659.

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

Градостроительный кодекс Российской Федерации не содержит отдельных положений, предусматривающих создание саморегулируемых организаций в определенной отрасли, в том числе в сфере энергетики. В Главе 6_1 Градостроительного кодекса Российской Федерации закреплены нормы о саморегулировании в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

В то же время действующее законодательство предусматривает дифференциацию требований к выдаче свидетельств о допуске к работам в зависимости от особой опасности или технической сложности объектов капитального строительства, особо выделяя объекты использования атомной энергии.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.03.2011 № 207 «О минимально необходимых требованиях к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам на особо опасных и технически сложных объектах капитального строительства, оказывающим влияние на безопасность указанных объектов»²⁰⁶ установлены: минимально необходимые требования к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов использования атомной энергии; минимально необходимые требования к выдаче саморегулируемыми организациями

²⁰⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2011 г. № 207 «О минимально необходимых требованиях к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам на особо опасных и технически сложных объектах капитального строительства, оказывающим влияние на безопасность оказанных объектов» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1932.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

свидетельств о допуске к работам по подготовке проектной документации, которые оказывают влияние на безопасность объектов использования атомной энергии; минимально необходимые требования к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам по инженерным изысканиям, которые оказывают влияние на безопасность объектов использования атомной энергии.

Данные требования касаются прежде всего кадрового состава заявителя на получение соответствующего свидетельства, квалификации работников заявителя.

Так, например, минимально необходимым требованием к кадровому составу заявителя на получение свидетельства о допуске к работам по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов использования атомной энергии (за исключением работ по организации строительства, работ по устройству объектов использования атомной энергии, работ по осуществлению строительного контроля), является наличие в штате по основному месту работы:

а) не менее 3 работников, занимающих должности руководителей (генеральный директор (директор), технический директор (главный инженер), их заместители) (далее — руководители), имеющих высшее профессиональное образование соответствующего профиля и стаж работы в области строительства не менее 7 лет;

б) не менее 7 работников — специалистов технических, энергомеханических, контрольных и других технических служб и подразделений (далее — специалисты), имеющих высшее профессиональное образование или среднее профессиональное образование соответствующего профиля и стаж работы в области строительства не менее 5 лет, из них не менее 4 работников, имеющих высшее профессиональное образование;

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

в) не менее 3 работников, занимающих должности руководителей производственных структурных подразделений (начальники участков, прорабы, мастера) (далее — руководители подразделений), имеющих высшее профессиональное образование или среднее профессиональное образование соответствующего профиля и стаж работы в области строительства не менее 5 лет, из них не менее 1 работника, имеющего высшее профессиональное образование;

г) не менее 15 работников рабочих профессий, соответствующих заявленным видам работ, имеющих квалификационный разряд не ниже 4-го разряда соответствующей профессии и стаж работы в области строительства не менее 3 лет;

д) работников, прошедших аттестацию по правилам, установленным Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, по каждой из должностей, в отношении выполняемых работ по которым осуществляется надзор этой Службой и замещение которых допускается только работниками, прошедшими такую аттестацию, — при наличии в штатном расписании заявителя указанных должностей.

Минимально необходимые требования включают в себя также требования к имуществу заявителя, которые предусматривают наличие у заявителя принадлежащего ему на праве собственности или ином законном основании зданий и сооружений, строительных машин и механизмов, транспортных средств, средств технологического оснащения, передвижных энергетических установок, средств обеспечения промышленной безопасности, средств контроля и измерений в составе и количестве, которые необходимы для выполнения соответствующих видов работ.

Состав и количество имущества, необходимого для выполнения соответствующих видов работ, согласовываются саморегулируемыми организациями при выдаче свидетельств о допуске к таким работам.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Также для всех областей обязательного саморегулирования в атомной отрасли предусмотрено в качестве минимально необходимых требований наличие у заявителя соответствующих лицензий и иных разрешительных документов, если это предусмотрено законодательством Российской Федерации, и наличие у заявителя системы менеджмента качества, которой национальным или международным органом по сертификации выдан сертификат соответствия.

В организации, выполняющей работы по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства на особо опасных и технически сложных объектах капитального строительства атомной отрасли, в обязательном порядке должна быть разработана и введена в действие приказом по организации система менеджмента качества, соответствующая требованиям ГОСТ ISO 9001-2011 (МС ISO 9001:2008). Система менеджмента качества должна быть документально оформлена и доступна для персонала организации. В организации должно быть обеспечено внедрение документально оформленных процедур системы менеджмента качества.

Организация должна разработать и внедрить процедуры внутренних аудитов, соответствующих положениям ГОСТ Р ИСО 19011-2012 (МС ISO 19011:2011).

Организация, привлекающая для выполнения части работ сторонние организации, должна разработать и внедрить процедуры внешних аудитов, соответствующих положениям ГОСТ Р ИСО 19011-2012 (МС ISO 19011:2011).

Организация, выполняющая работы на строящихся, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации блоках атомных станций или атомных станциях, включая работы по обращению с радиоактивными отходами в границах площадки атомной станции, наряду с разработкой и

внедрением системы менеджмента качества, должна разработать и внедрить соответствующие Программы обеспечения качества для Атомных станций. Программы обеспечения качества для Атомных станций должны разрабатываться в соответствии с требованиями органов, уполномоченных на осуществление государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью.

Ответственным за разработку и выполнение программы обеспечения качества при строительстве атомных станций является лицо, осуществляющее строительство (генеральный подрядчик по строительству атомной станции). Эксплуатирующая организация осуществляет контроль за разработкой и выполнением программы обеспечения качества.

Все руководители, специалисты и рабочие, участвующие в сооружении объектов атомной станции, должны проходить проверку знаний федеральных норм и правил в области использования атомной энергии.

При выявлении на любом из этапов строительства атомной станции фактов, приводящих к снижению уровня безопасности, ухудшению состояния окружающей среды или влекущих иные неблагоприятные последствия, государственный орган, принявший решение о строительстве атомной станции, обязан отменить принятое им решение либо прекратить или приостановить строительство для принятия (разработки) корректирующих мер по устранению выявленных отклонений.

Обращаясь к истории возникновения и развития саморегулирования в атомной отрасли, необходимо отметить, что в 2009 году была образована специализированная группа СПО атомной отрасли — в строительстве, проектировании и изысканиях, объединивших в свою очередь большую часть организаций, участвующих в сооружении объектов атомной отрасли (СПО НП «СОЮЗАТОМСТРОЙ»;

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

СРО НП «СОЮЗАТОМПРОЕКТ»; СРО НП «СОЮЗАТОМГЕО»²⁰⁷. В рамках данной группы СРО сформированы системообразующие критерии саморегулирования в атомной отрасли, в т.ч. наиболее высокие требования к членам СРО при допуске к работам, общая база отраслевых технических стандартов, квалифицированный контроль и надзор за качеством и безопасностью производства работ, специальные образовательные стандарты и требования к квалификации персонала.

Деятельность СРО направлена на повышение всех компонентов ответственности, качества работ и безопасности сооружения АЭС. Для этих целей создан Центр технических компетенций атомной отрасли, который является разработчиком стандартов СРО²⁰⁸.

Среди разработанных и утвержденных стандартов СРО НП «Союзатомстрой»: «Организация строительно-монтажных работ на объектах использования атомной энергии. Требования к персоналу»; «Организация пусконаладочных работ на объектах использования атомной энергии. Требования к персоналу»; «Требования к механическим соединениям железобетонных конструкций, предусмотренных рабочей документацией при выполнении работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов использования атомной энергии»; «Контроль качества электромонтажных работ при строительстве объектов использования атомной энергии»²⁰⁹. При этом значительное количество стандартов разработано совместно с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», и два стандарта разработаны с ОАО «Концерн Росэнергоатом»²¹⁰.

²⁰⁷ URL: http://atomsro.ru/?page_id=1543

²⁰⁸ URL: http://atomctk.ru/?page_id=26

²⁰⁹ См. подп.: URL: http://sro-atomstroy.ru/?page_id=244

²¹⁰ URL: http://sro-atomstroy.ru/?page_id=244

Глава 4. Особенности государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области использования атомной энергии

Согласно данным официального сайта Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» подписано соглашение по реализации программы совместной разработки стандартов строительного комплекса атомной отрасли между ФГУП ПО «МАЯК» и СРО атомной отрасли, предусматривающее разработку до 2020 года 52 стандартов в области строительства, проектирования и инженерных изысканий объектов использования атомной энергии, в том числе: технологический регламент на сооружение реакторов нового поколения; стандарты на проведение пуско-наладочных работ, монтаж технологического оборудования; а также нормативно-технические документы, регламентирующие контроль качества строительных работ, систему управления проектами, требования охраны труда и промышленной безопасности при производстве работ²¹¹.

На сегодняшний день стандарты СРО НП «Союзатомстрой» имеют явно выраженный отраслевой характер, учитывая особенности объектов использования атомной энергии.

В то же время необходимо обратить внимание, что законодатель установил территориальный принцип приобретения некоммерческой организацией статуса саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство.

Согласно пункту 1 части 3 статьи 55_4 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») некоммерческая организация вправе приобрести статус саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих

²¹¹ URL: http://www.rosatom.ru/journalist/news/fgup-po-mayak-i-sro-atomnoy-otrasli-podpisali-soglashenie-o-razrabotke-sovmestnykh-standartov-otrasl/?sphrase_id=65120

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

строительство, при условии соответствия некоммерческой организации в частности следующему требованию: объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем ста индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих строительство на основании договора строительного подряда, индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, являющихся застройщиками, самостоятельно осуществляющими строительство, зарегистрированных в установленном законом порядке на территории субъекта Российской Федерации, в котором зарегистрирована такая саморегулируемая организация, и индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих строительство и указанных в пунктах 1 и 2 части 3 статьи 55_6 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Введение привязки к территории вызывает опасения по поводу возможности разрушения комплекса отраслевых СРО²¹².

Представляется, что для СРО атомной отрасли первоочередными являются отраслевые требования, направленные на обеспечение и повышение уровня безопасности, в частности, при строительстве объектов использования атомной энергии.

Учитывая, что в отношении требований для получения свидетельств о допуске к работам по строительству, подготовке проектной документации, работам по инженерным изысканиям, которые оказывают влияние на безопасность объектов использования атомной энергии, установлен самый высокий уровень, возможно рассмотрение вопроса о целесообразности закрепления положений о саморегулировании в атомной отрасли на уровне специального

²¹² См. подр.: интервью Президента СРО атомной отрасли В.С. Опекунова // URL: <http://http://atomsro.ru/?p=2559>; <http://ancb.ru/publication/read/2880>

*Глава 4. Особенности государственного регулирования,
государственного контроля (надзора),
саморегулирования в области использования атомной энергии*

атомного законодательства, например, в виде отдельной главы в Федеральном законе от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»²¹³, тем более что данный Федеральный закон устанавливает особые требования к размещению и сооружению объектов использования атомной энергии.

²¹³ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

Библиография

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть третья // Российская газета. 2001. 28 ноября.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая // Российская газета. 2006. 22 декабря.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Градостроительный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2004. 30 декабря.

Уголовный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации // Российская газета. 1999. 5 мая.

Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

Федеральный закон от 05.02.2007 № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 834.

Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4281.

Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 3 июля.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 17 июля.

Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Российская газета. 2005. 26 июля.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

Федеральный закон от 30.03.1999 № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 21 июля.

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.2013 № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1700.

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 № 1044 «О федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии» // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5878.

Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 373 «Об утверждении Положения о режиме постоянного государственного надзора на объектах

использования атомной энергии» // СЗ РФ. 2012. № 18. Ст. 2233.

Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 года № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2868.

Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 года № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» // Российская газета. 2004. 22 июня.

Постановление Правительства РФ от 1 июля 2016 года № 624 «Об утверждении Правил разработки, утверждения, опубликования, изменения и отмены сводов правил» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4749.

Постановление Правительства РФ от 28 июня 2016 года № 589 «О Федеральном информационном фонде стандартов» // СЗ РФ. 2016 (ч. III). Ст. 4489.

Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2016 года № 305 «Об утверждении Правил финансирования расходов в сфере стандартизации» // СЗ РФ. 2016. № 16. Ст. 2235.

Постановление Правительства РФ от 12.07.2016 № 669 «Об утверждении Положения о стандартизации в отношении продукции (работ, услуг), для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией» // СЗ РФ. 2016. № 29. Ст. 4839.

Постановление Правительства РФ от 13 июля 2016 года № 672 «О межведомственной координации

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

деятельности федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации» // СЗ РФ. 2016. Ст. 4842.

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

Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 854 «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. II). Ст. 5518.

Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5978.

Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 504.

Постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.2000 № 554 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3295.

Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 352 «Об утверждении Положения о системе государственного учета и контроля ядерных материалов» // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2188.

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.09.2003 № 691 «Об утверждении Положения о лицензировании внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль» // Российская газета. 2008. 24 сентября.

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2012 года № 583 «О порядке учета внешнеэкономических сделок для целей экспортного контроля» // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3379.

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.12.2000 № 973 «Об экспорте и импорте ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий» // СЗ РФ. 2000. № 52 (часть II). Ст. 5153.

Постановление Правительства РФ от 19.07.2007 № 456 «Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4081.

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2012 года № 504 «О перевозках и буксировке в сообщении между морскими портами Российской Федерации, а также деятельности, связанной с ледокольной проводкой, поисковыми, спасательными и буксирными операциями, подъемом затонувшего в море

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

имущества, гидротехническими, подводно-техническими и другими подобными работами, которые осуществляются во внутренних морских водах или в территориальном море Российской Федерации судами, плавающими под флагом иностранного государства» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2876.

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2015 года № 388 «Об утверждении Положения о государственном регулировании тарифов на ледокольную проводку судов, ледовую лоцманскую проводку судов в акватории Северного морского пути» // СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2708.

Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 17 апреля 2012 года № 255 «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Основные правила учета и контроля ядерных материалов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 44.

Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 15.06.2012 № 341 «Об утверждении формы и порядка ведения журнала постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии» // Российская газета. 2012. 10 августа.

Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 24.12.2014 № 89 «Об утверждении СП 2.6.1.3241-14 «Гигиенические требования по обеспечению радиационной безопасности при радионуклидной дефектоскопии» // www.pravo.gov.ru, 02.03.2015, № 0001201503020012.

Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 14.07.2015 № 27 «Об утверждении СанПиН 2.6.1.3287-15 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с радиоизотопными приборами и их устройству» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 43.

Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 20.07.2015 № 31 «Об утверждении СанПиН 2.6.1.3288-15 «Гигиенические требования по обеспечению радиационной безопасности при подготовке и проведении позитронной эмиссионной томографии» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 44.

Международные договоры

Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года // Бюллетень международных договоров. 2005. № 11.

Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами // Бюллетень международных договоров. 2006. № 8.

Конвенция о физической защите ядерного материала // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 18.

Конвенция о ядерной безопасности // Бюллетень международных договоров. 2007. № 9.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии // Ведомости ВС СССР. 1988. № 11. Ст. 168.

Женевская конвенция об открытом море 1958 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 46.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 1.

Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (СОЛАС), 1974 г. // Бюллетень международных договоров. 2011. Приложение 1, ч. 1.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях // Бюллетень международных договоров. 2010. № 3.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики о сотрудничестве в сфере строительства и эксплуатации атомной электростанции на площадке «Аккую» в Турецкой Республике // Бюллетень международных договоров. 2011. № 7.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии // Бюллетень международных договоров. 2011. № 8.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в строительстве на территории Республики

Беларусь атомной электростанции // Бюллетень международных договоров. 2011. № 12.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики об оперативном оповещении о ядерной аварии и об обмене информацией о ядерных установках // Бюллетень международных договоров. 2011. № 12.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о сотрудничестве в сооружении Центра ядерной науки и технологий на территории Социалистической Республики Вьетнам // Бюллетень международных договоров. 2012. № 6.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Боливарианской Республики Венесуэла о сотрудничестве в развитии атомной энергетики Боливарианской Республики Венесуэла, строительстве и эксплуатации на территории Боливарианской Республики Венесуэла исследовательского реактора для производства радиоизотопов, используемых в мирных целях в промышленности и медицине, и атомной электростанции // Бюллетень международных договоров. 2013. № 12.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Гана о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях // Бюллетень международных договоров. 2016. № 3.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения об

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

оперативном оповещении о ядерной аварии и обмене информацией в области ядерной и радиационной безопасности // Бюллетень международных договоров. 2016. № 4.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Многонационального Государства Боливия о сотрудничестве в сооружении Центра ядерных исследований и технологий на территории Многонационального Государства Боливия // Бюллетень международных договоров. 2016. № 8.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Многонационального Государства Боливия о сотрудничестве в сооружении Центра ядерных исследований и технологий на территории Многонационального Государства Боливия // Бюллетень международных договоров. 2016. № 8.

Правовая литература

Артемова Е.В., Иойрыш А.И., Питель В.А. Регулирование прав собственности на ядерные материалы в РФ // Государство и право. 2011. № 2.

Грищенко А.И. О концепции ядерного права России // Правовой энергетический форум. 2014. № 4.

Иойрыш А.И. Правовые проблемы мирного использования атомной энергии. М. : Издательство «Наука», 1979.

Иойрыш А.И. Правовой режим ядерных судов. М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1981

Иойрыш А.И. Концепция атомного права. М. : Юнити-Дана, 2008.

Колтышев М.С. Государственное управление и государственное регулирование в области использования атомной энергии в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

Лисицын-Светланов А.Г. Энергетическое право: задачи дальнейшего развития отрасли // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Правовое регулирование в сфере электроэнергетики и теплоснабжения». М. : Издательство «Юрист», 2013.

Макокин А.В. Правовое положение эксплуатирующей организации атомных станций России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006.

Малинин С.А., Мусин В.А. Правовые проблемы морской атомной деятельности. Л. : Издательство Ленинградского университета, 1974.

Попондопуло В.Ф. Концессионное соглашение — правовая форма государственно-частного партнерства // Правоведение. 2007. № 6.

Романова В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов. М. : Издательство «Юрист», 2012.

Романова В.В. Об особенностях правового режима ядерных материалов и радиоактивных отходов // Правовой энергетический форум. 2014. № 4.

Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии

Романова В.В. Особенности корпоративного управления в сфере энергетики // Юрист. 2016. № 3.

Романова В.В. О тенденциях развития правового регулирования общественных отношений в сфере энергетики и задачах энергетического права // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 6.

Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Издательство «Юрист», 2016.

Советское атомное право / отв. ред. П.Н. Бургасов, А.И. Иойрыш, А.М. Петросьянц. М. : Наука, 1986.

Супатаева О.А. Международно-правовой режим регулирования безопасности при использовании атомной энергии и ядерное право России. М. : Изд-во Ин-та гос-ва и права РАН, 2011.

Супатаева О.А. Правовое регулирование государственного надзора за безопасностью атомной энергетики // Право и чрезвычайные ситуации : сборник статей. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992.

Титова Т.А. Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Устинов А.А., Александрова Е.Р. Особенности осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии // Правовой энергетический форум. 2014. № 4.

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

Шевченко Л.И. Договорные отношения в сфере энергетики. М. : Изд-во «МГИМО-Университет», 2015.

Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Издание второе, перераб. и дополненное. М. : Издательство «Юрист», 2015.

Handbook on Nuclear Law: implementing legislation / Carlton Stoiber. Vienna. International Atomic Energy Agency, 2010.

Helen Cook. The Law of Nuclear Energy // Sweet & Maxwell, 2013.

Nuclear Law: The Law Applying to Nuclear Installations and Radioactive Substances in Its Historic Context (Second Edition) Edition by Stephen Tromans // Published in the United Kingdom by Hart Publishing Ltd. Oxford, 2010.

**ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ**

монография
под редакцией д.ю.н. В.В. Романовой

Технический редактор *Васильева К.В.*

Корректор *Швечкова О.А.*

Компьютерная верстка *Троицкая Е.М.*

Формат: 60x90/16. Печ. л. — 13,8.

Печать офсетная, бумага — 100 г/м²

Сдано в печать 13.02.2017

Тираж 1000 экз.

Отпечатано

в ООО «Национальная полиграфическая группа»

Адрес: г. Калуга, Светлая, д. 2

Тел.: (4842) 700-337