

# § ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Е.С. Лагно

## ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ И ПРАВИЛ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

**Аннотация:** Целью данной статьи является отражение специфики правового регулирования в области ограничений, установленных для эксплуатации объектов использования атомной энергии. Предметом исследования в данной статье стало действующее нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии, радиационной безопасности, отдельные нормы законодательства, касающиеся оборотоспособности объектов гражданских прав. Также приведен анализ отдельных законопроектов.

По итогам статьи сделан вывод о том, что наличие специального правового режима объектов использования атомной энергии обуславливает наличие ограничений в осуществлении прав собственности по сравнению с обычным гражданским оборотом. Ограничения права на ведение хозяйственной деятельности на территориях атомных объектов введены в целях защиты жизни и здоровья граждан, обеспечения реализации права на безопасные условия окружающей среды, обеспечение физической защиты ядерного объекта, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Работа по изменению действующего законодательства должна отражать политику в области радиационной безопасности, способствовать устранению противоречий в законодательном регулировании общего и специально-правового характера, восполнению пробелов в толковании норм-регуляторов отношений в области использования атомной энергии и обращения с радиоактивными отходами, быть катализатором повышения правовой культуры населения. В статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с серьезной правовой коллизией, возникающей при одновременном толковании и применении специальных норм правового регулирования в области использования атомной энергии и норм гражданского законодательства, регулирующих вопросы собственности. Проблема усугубляется тем, что в практике находят свое подтверждение использование судебных и административных решений для рейдерских захватов стратегических предприятий, манипулирование правом собственности с целью постановки вопроса о легальности деятельности предприятий.

Особое внимание обращено на специфику режима использования объектов атомной энергии.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, право, собственность, атом, ограничение, обременение, безопасность, энергия, оборот, изъятие

Конституционный суд Российской Федерации в постановлении от 31.05.2005 № 6-П определил позицию о том, что право собственности не может быть абсолютным и «предназначение права собственности как гарантируемого и охраняемого Конституцией Российской Федерации субъективного права состоит в том, чтобы обеспечить его обладателям определенную степень свободы в экономической сфере. Вместе с тем в рамках правового регулирования отношений собственности это право в силу Кон-

ституции Российской Федерации может быть ограничено законодателем в установленных ею целях, т.е. с учетом основных конституционных ценностей. Требование, вытекающее из взаимосвязанных положений статей 7 (часть 1), 8 (часть 2) и 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, о необходимости соотношения принадлежащего лицу права собственности с правами и свободами других лиц означает, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые

действия, если они не противоречат закону и иным правовым актам и не нарушают права и законные интересы третьих лиц»<sup>1</sup>.

В своей статье, посвященной совершенствованию законодательства Российской Федерации в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов, Н.Г. Кутьин пишет: «в настоящее время в зонах возможного воздействия поражающих факторов при авариях на опасных производственных объектах проживает около 60 % населения России. В России функционирует свыше 2,5 тыс. химически опасных объектов, 1,5 тыс. ядерно и радиационно опасных объектов, около 8 тыс. пожаро- и взрывоопасных объектов, более 30 тыс. гидротехнических сооружений»<sup>2</sup>. Многие из этих объектов представляют экономическую, оборонную и социальную значимость для страны, но одновременно несут потенциальную опасность для здоровья и жизни людей при возникновении на них аварий. Обеспечение защищенности критически важных, потенциально опасных объектов и населения от угроз негативных воздействий техногенного характера наряду с основными задачами государства являются важнейшими факторами обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, инновационного развития предприятий, повышения качества жизни населения, укрепления национальной безопасности»<sup>3</sup>. С этим нельзя не согласиться.

Конституция Российской Федерации гласит, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере,

в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства<sup>4</sup>.

Таким образом, верховный закон говорит о том, что федеральный закон – это инструмент, который определяет баланс между свободой осуществления прав, с одной стороны, и нравственностью, здоровьем, правами и законными интересами других лиц, обеспечением обороны страны и безопасности государства, с другой стороны.

Тем не менее, угрозы негативного воздействия техногенного характера не могут быть единственными аргументами в вопросе ограничения прав. Одним из определяющих факторов является уровень осознания гражданами той меры, на которую общество готово пойти, чтобы жить в безопасности. Ведь наличие абсолютного права, как показывает практика, рождает беззаконие.

В соответствии с ч. 3 ст. 17 Конституции осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации гарантируется право на осуществление не любой предпринимательской и иной экономической деятельности, а лишь не запрещенной законом. Во исполнение данных конституционных предписаний пункт 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации также указывает на возможность ограничения гражданских прав на основании федерального закона.

В силу статьи 1 Федерального закона от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»<sup>5</sup> в санитарно-защитной зоне источника ионизирующего излучения вводится режим ограничения хозяйственной деятельности. В соответствии со статьей 31 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»<sup>6</sup> в санитарно-защитной зоне ядерной установки запрещается размещение жилых и общественных зданий, детских учреждений,

<sup>1</sup> См.: Пункт 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 31.05.2005 N 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // «Собрание законодательства РФ», 06.06.2005, № 23, ст. 2311.

<sup>2</sup> Государственный доклад «О состоянии защиты населения территории РФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2011 году». Одобрен решением Правительственной комиссии (протокол от 14.03.2012 №1) и поручением Правительства РФ от 03.04.2012 №ИШ-П4-1860//www.mchs.gov.ru/activities

<sup>3</sup> См. Кутьин Н.Г. Цели и задачи совершенствования законодательства РФ в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов. М.: Законы России. Опыт. Анализ. Практика. декабрь 2012, с. 67.

<sup>4</sup> См.: Пункт 3 статьи 55 «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // «Российская газета», №7, 21.01.2009.

<sup>5</sup> См.: «Собрание законодательства РФ», 15.01.1996, N 3, ст. 141.

<sup>6</sup> См.: «Собрание законодательства РФ», 27.11.1995, N 48, ст. 4552.

а также не относящихся к функционированию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения лечебно-оздоровительных учреждений, объектов общественного питания, промышленных объектов, подсобных и других сооружений и объектов. Пункт 3.2.14 Основных санитарных правил обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ 99/2010)<sup>7</sup> определяет правило, согласно которому в санитарно-защитной зоне радиационного объекта запрещается постоянное или временное проживание, размещение детских учреждений, а также не относящихся к функционированию радиационного объекта лечебных учреждений, предприятий общественного питания, промышленных объектов, подсобных и иных сооружений и объектов.

В соответствии со статьей 31 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» использование для хозяйственных целей существующих объектов и сооружений, расположенных в санитарно-защитной зоне, при изменении профиля их использования допускается по представлению эксплуатирующей организации с разрешения органов государственного регулирования безопасности.

Пунктом 4.5. СанПиН 2.6.1.012-94<sup>8</sup> установлено, что в санитарно-защитной зоне предприятий атомной энергии допускается размещать предприятия, здания и сооружения для иного производства при условии их юрисдикции администрации основного производства и осуществлении радиационного контроля производимой продукции. Для изменения профиля использования объектов требуется вывод из эксплуатации в соответствии с ОСПОРБ 99/2010. После этого в соответствии с СанПиН 2.6.1.012-94 производится техническое перевооружение действующих зданий и сооружений под иное производство на основании технико-экономических обоснований (ТЭО), по проекту, с привязкой к конкретной площадке в санитар-

но-защитной зоне основного предприятия. В проекте должно быть обосновано отсутствие отрицательного влияния на безопасность населения и персонала и безопасность действующего основного предприятия. В проекте должна быть обоснована и указана величина санитарно-защитной зоны такого производства.

Также в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»<sup>9</sup> установлен «Принцип обоснования», транслируемый из основополагающих принципов международного атомного права, а именно: 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.

В связи с этим ограничения права на ведение хозяйственной деятельности на территориях, связанных с использованием радиационных объектов, введены в целях защиты жизни и здоровья граждан, обеспечения реализации права на безопасные условия окружающей среды. Требования закона об использовании атомной энергии о необходимости обеспечения физической защиты ядерного объекта путем введения специального режима таких объектов направлено не только на защиту здоровья населения, но и на обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, любое свободное толкование права собственности и неограниченное его применение на объектах использования атомной энергии создают потенциальную угрозу нарушения федеральных норм и правил в установленной сфере деятельности<sup>10</sup>, и, как следствие возможное радиационное воздействие на работников (персонал) и население при возникновении радиационной аварии.

Другие вопросы, связанные ограничением права собственности на объектах использования атомной энергии связаны с обеспечением государственной тай-

<sup>7</sup> См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 26.04.2010 № 40 «Об утверждении СП 2.6.1.2612-10 «Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99/2010)» (вместе с «СП 2.6.1.2612-10. ОСПОРБ-99/2010. Санитарные правила и нормативы...») // «Российская газета», N 210/1 (спец. выпуск), 17.09.2010.

<sup>8</sup> См.: «Перечень основных действующих нормативных и методических документов по радиационной гигиене» по состоянию на 1 апреля 2007 года. // Письмо Роспотребнадзора от 29.03.2007 N 0100/3133-07-32 «О действующих нормативных и методических документах по радиационной гигиене».

<sup>9</sup> См.: «Собрание законодательства РФ», 15.01.1996, N 3, ст. 141.

<sup>10</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 01.12.1997 № 1511 (ред. от 06.12.2012) «Об утверждении Положения о разработке и утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии» вместе с постановлением Правительства РФ от 06.12.2012 № 1265 «О федеральных нормах и правилах в области использования атомной энергии» // «Собрание законодательства РФ», 17.12.2012, № 51, ст. 7203.

ны, физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, а также антитеррористической защищенностью опасных производственных объектов.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» составляют государственную тайну сведения о дислокации, назначении, степени готовности, защищенности режимных и особо важных объектов, об их проектировании, строительстве и эксплуатации, а также об отводе земель, недр и акваторий для этих объектов; сведения в области противодействия терроризму; сведения о методах и средствах защиты секретной информации; о мерах по обеспечению защищенности критически важных объектов и потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации от террористических актов; иные сведения. Во исполнение Закона «О государственной тайне» издан Указ Президента Российской Федерации № 1203 от 30.11.1995 об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне. Кроме того государственным коллегияльным органом, чьи решения обязательны для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами является образованная Указом Президента Российской Федерации от 08.11.1995 № 1108 Межведомственная комиссия по защите государственной тайны (далее – МВК). В настоящий момент Комиссия действует на основании Указа Президента Российской Федерации от 06.10.2004 № 1286. МВК принимает обязательные для исполнения решения, касающиеся, в частности, режима ограничения деятельности на отдельных объектах использования атомной энергии.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.12.1996 № 1516 утверждено положение о посещении гражданами Российской Федерации объектов использования атомной энергии, а также предписано федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организациям, в ведении которых имеются ядерные установки, радиационные источники, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ и хранилища радиоактивных отходов, утвердить согласованные с Федеральной службой безопасности Российской Федерации перечни объектов использования атомной энергии, разрешенных для посещения гражданами Российской Федерации в ознакомитель-

ных целях, и инструкции о порядке посещения указанных объектов. Приказом Госкорпорации «Росатом» от 30.08.2009 № 41 установлен перечень таких объектов.

Инженерно-технический комплекс физической защиты объекта использования атомной энергии «выполняет следующие задачи: предупреждение несанкционированных действий; своевременное обнаружение несанкционированных действий; задержка (замедление) проникновения (продвижения) нарушителей; реагирование на несанкционированные действия нарушителей и их нейтрализация для пресечения несанкционированных действий.

Система физической защиты является частью общей системы организационно-технических мер, осуществляемых на ядерных объектах в целях обеспечения безопасности деятельности в области использования атомной энергии, а также антитеррористической защищенности опасных производственных объектов. Нарушение требований указанных федеральных норм и правил юридическими или физическими лицами влечет за собой привлечение виновных к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Вопрос противодействия терроризму в современной ситуации является актуальным во всех государствах мира. Таким образом нормативно-правовое регулирование в области противодействия терроризму на опасных производственных объектах по своей природе носит административно-правовой характер и заключается в установлении императивных требований. В Российской Федерации специальным органом, уполномоченным принимать соответствующие решения, является Национальный антитеррористический комитет (далее – НАК). В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму» решения НАК являются обязательными для федеральных органов исполнительной власти. По сути решения НАК должны оперативно находить отражение в механизме государственного

<sup>11</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.1997 № 1511 «Об утверждении Положения о разработке и утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и Перечня федеральных норм и правил в области использования атомной энергии» и Постановление Ростехнадзора от 27.12.2007 № 7 «Об утверждении и введении в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Требования к системам физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов».

нормативно-правового регулирования в целях поддержания должного уровня безопасности.

Таким образом, наличие специального правового режима использования объектов использования атомной энергии обуславливает наличие предусмотренных законом ограничений в осуществлении прав собственности по сравнению с обычным гражданским оборотом.

Однако в практике возникает ряд проблем при применении законодательства, поскольку предмет регулируется многочисленными нормативными документами, которые зачастую не носят ссылочного характера, что затрудняет их толкование специалистами, не имеющими специальных познаний в области использования атомной энергии.

В частности можно выделить несколько проблем, требующих более четкого законодательного урегулирования:

1. Вопрос об объектах гражданских прав, изъятых или ограниченных в обороте.

Использование объектов атомной энергии обусловлено наличием установленных на основании закона, иных нормативных правовых актов, актов уполномоченных органов, либо договора уменьшение правомочий правообладателя объекта недвижимого имущества по сравнению с универсальным объемом правомочий, исключаяющее полностью либо в части оборотоспособность объекта недвижимого имущества, либо установленное и сохраняющееся при смене правообладателя объекта недвижимого имущества ограничение прав на объект недвижимого имущества в комплексе со специальными обязанностями правообладателя объекта недвижимого имущества.

Частью 2 статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции проекта Федерального закона № 47538-6 предусмотрено, что законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> См.: Пункт 2 в ред. Проекта Федерального закона от 27.04.2012 № 47538-6. Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012) // Информационно-правовая система Консультант Плюс.

Указом Президента Российской Федерации от 22.02.1992 № 179 «О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена»<sup>13</sup> установлен только вид продукции и отходов производства, при этом Указ применяется в части, не противоречащей действующим законам<sup>14</sup>.

Постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.1992 № 959 «О поставках продукции и отходов производства, свободная реализация которых запрещена»<sup>15</sup>, которым утверждены перечни продукции, поставки которой осуществляются потребителям, имеющим разрешение на ее применение в Российской Федерации, также давно не корректировалось и в определенной части не отвечает требованиям общественных отношений в области использования атомной энергии, сложившихся к настоящему времени.

Законодательно остается неурегулированным вопрос о четком определении перечня объектов гражданских прав, ограниченных в обороте, то есть которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению.

Отсутствует законодательное закрепление обязательности отражения в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также в Государственном кадастре недвижимости, сведений об изъятии либо ограничении в обороте объектов гражданских прав.

Изменения также должны затронуть земельное и градостроительное законодательство, а также нормы, регулирующие порядок государственного кадастрового учета. Данная работа проводится в рамках работы над проектом федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Так актуальными представляются следующие вопросы.

Подпункт 6 пункта 4 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает,

<sup>13</sup> См.: «Ведомости СНД и ВС РФ», 05.03.1992, № 10, ст. 492.

<sup>14</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 15.07.2002 № ГКПИ02-832.

<sup>15</sup> См.: «Российские вести», № 118, 1992.

что из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ. В действующей редакции статья архаична и не отвечает современным потребностям атомной отрасли, ведет к злоупотреблению правом и угрозе нарушения норм ядерной и радиационной безопасности, поскольку согласно статье 5 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» перечень российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы, утверждается Президентом Российской Федерации, пункты хранения могут находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц, если федеральным законом не предусмотрено иное, а ядерные установки могут находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц, перечень которых утверждается Президентом Российской Федерации.

Таким образом, вопрос оставления в обороте земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, изъятые или ограниченные в обороте, может рассматриваться как недостаток правового регулирования<sup>16</sup>.

В статье 84 (Производственные зоны) указанного проекта закона установлен порядок изменения границ производственных зон, в результате которого из таких зон исключаются земельные участки, которые загрязнены или застроены зданиями, строениями, сооружениями, подлежащими сносу (в том числе подземными). При этом изменение границ производственной зоны допускается при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

Термин «рекультивация» не отражает специфику мероприятий по «очистке» от радиоактивного загрязнения. Термины реабилитация и восстановление можно понимать в том смысле, что условия, которые существовали до радиоактивного загрязнения, могут быть достигнуты снова, что обычно не представляется возможным (например, вследствие воздействия самих восстановительных мер). Их ис-

пользование не рекомендуется<sup>17</sup>. В данной ситуации наиболее употребим термин «деактивация»<sup>18</sup>.

Также требуется отражение в проекте указанного закона иных предложений в законы Российской Федерации в части касающейся специфики установления защитных и охранных зон объектов использования атомной энергии, а также предоставления сведений об объектах использования атомной энергии в Государственный кадастр недвижимости.

2. Вопрос конкретизации видов объектов гражданских прав, находящихся в государственной собственности, приватизация которых не допускается, либо допускается с определенными ограничениями.

Статья 31 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>19</sup> гласит, что при отчуждении государственного или муниципального имущества в порядке приватизации соответствующее имущество может быть обременено ограничениями, предусмотренными настоящим Федеральным законом или иными федеральными законами, и публичным сервитутом.

Такая формулировка не соответствует в полной мере правовому регулированию, предусмотренному частью 2 ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции проекта Федерального закона № 47538-6<sup>20</sup>.

Кроме того, в текущем моменте существует более 20 законов, регулирующих указанный вопрос в той или иной части. Подзаконных нормативных актов еще больше. Однако до настоящего времени отсутствует единый перечень, либо механизм и критерии определения видов объектов гражданских прав, находящихся в государственной собственности, приватизация которых не допускается, либо допускается с определенными ограничениями.

3. Вопрос порядка установления санитарно-защитной зоны.

<sup>17</sup> См.: Пункты 724-727 Глоссарий Госкорпорации «Росатом».

<sup>18</sup> Определения термина содержится в следующих документах: НРБ-99; СП 2.6.1.758-99, № 52-ФЗ от 30.03.1999, СП ИР-03, Глоссарий МАГАТЭ.

<sup>19</sup> См.: «Парламентская газета», № 19, 26.01.2002.

<sup>20</sup> Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012) // Информационно-правовая система Консультант Плюс.

<sup>16</sup> См.: Емелькина И. Понятие и признаки недвижимого имущества: в поисках оптимальной модели. М.: Хозяйство и право, № 5(364), 2007. С. 55 и др.

Статьей 31 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»<sup>21</sup> предусмотрено установление особых территорий – санитарно-защитных зон и зон наблюдения в целях защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения.

Этой же статьей предусмотрено правило, согласно которому размеры и границы санитарно-защитной зоны определяются в проекте санитарно-защитной зоны в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии, который согласовывается с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и утверждается органами местного самоуправления муниципальных районов или городских округов.

При этом остался неурегулированным ряд серьезных вопросов:

– должно ли распространяться требование о согласовании проекта санитарно-защитной зоны с органами местного самоуправления муниципальных районов или городских округов в отношении существующей санитарно-защитной зоны, установленной до введения в действие Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», корректировка которой проводится в соответствии с проектом по причине изменения технических (расчетных) требований и нормативов?

– каким должен быть механизм согласования проектов санитарно-защитной зоны органами местного самоуправления муниципальных районов или городских округов, какие должны быть предусмотрены критерии, согласно которым такие органы обязаны согласовывать проекты санитарно-защитной зоны, то есть не вправе отказать в согласовании?

– какими сотрудниками, имеющими специальные знания в области использования атомной энергии, должен обладать орган местного самоуправления муниципальных районов или городских округов для принятия профессионального решения об утверждении границ санитарно-защитной зоны объекта использования атомной энергии или об отказе в их утверждении?

Отсутствие такого правового регулирования приводит к ситуациям, находящим свое подтверждение на практике, когда «корректировочные» проекты санитарно-защитной зоны действующих атомных предприятий не согласовываются без объяснения

причин, либо согласовываются иными органами, не относящимися к органам местного самоуправления муниципальных районов или городских округов, а относятся, например, к местным органам здравоохранения, создается правовая коллизия, при которой предприятие, получая необоснованный отказ в согласовании проекта санитарно-защитной зоны, становится незаконным субъектом деятельности в области использования атомной энергии даже при наличии у него лицензий, выдаваемых федеральным органом регулирования безопасности, иными уполномоченными органами.

4. Вопрос установления ответственности за нарушение запретов, установленных Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»<sup>22</sup>.

В качестве примера можно привести следующие недостатки правового регулирования:

1. Отсутствие в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>23</sup> видов административных наказаний и правил их применения по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных частями 4 и 5 статьи 31 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», то есть за:

– размещение жилых и общественных зданий, детских учреждений, а также не относящихся к функционированию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения лечебно-оздоровительных учреждений, объектов общественного питания, промышленных объектов, подсобных и других сооружений и объектов, не предусмотренных утвержденным проектом санитарно-защитной зоны;

– использование для хозяйственных целей существующих объектов и сооружений, расположенных в санитарно-защитной зоне, при изменении профиля их использования без представления эксплуатирующей организации и без разрешения органов государственного регулирования безопасности.

2. Отсутствие в Уголовном кодексе Российской Федерации<sup>24</sup> оснований и принципов уголовной ответственности за деяния, в том числе за нарушение пра-

<sup>22</sup> См.: «Собрание законодательства РФ», 27.11.1995, № 48, ст. 4552.

<sup>23</sup> См.: «Российская газета», № 256, 31.12.2001.

<sup>24</sup> См.: «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

<sup>21</sup> См.: «Собрание законодательства РФ», 27.11.1995, № 48, ст. 4552.

вил и норм, предусмотренных частями 4 и 5 статьи 31, частью 3 статьи 50, то есть за:

– не принятие мер по выполнению требований к обеспечению физической защиты при эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, а также проведение любых работ по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ, находящихся в любой форме и на любой стадии производства, использования, переработки, транспортирования или хранения, если указанные деяния повлекли либо могли повлечь общественно опасные последствия;

– размещение жилых и общественных зданий, детских учреждений, а также не относящихся к функционированию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения лечебно-оздоровительных учреждений, объектов общественного питания, промышленных объектов, подсобных и других сооружений и объектов, не предусмотренных утвержденным проектом санитарно-защитной зоны, если указанные деяния повлекли общественно опасные последствия;

– использование для хозяйственных целей существующих объектов и сооружений, расположенных в санитарно-защитной зоне, при изменении профиля их использования без представления эксплуатирующей организации и без разрешения органов государственного регулирования безопасности, если указанные деяния повлекли общественно опасные последствия.

Таким образом, в практике специалисты сталкиваются с серьезной правовой коллизией при одновременном толковании и применении специальных норм правового регулирования, таких как, например, федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и норм гражданского законодательства, регулирующих вопросы собственности. В практике нашло свое подтверждение использование судебных и административных решений для рейдерских захватов стратегических предприятий, манипулирование правом собственности с целью постановки вопроса о легальности деятельности предприятий, их закрытии, сносе защитных технических средств защиты.

Все указанные выше проблемы в комплексе ведут к неоднозначному толкованию законодательства в области использования атомной энергии, правовым коллизиям, отсутствию правового регулирования, допускающего расширительное толкование норм права при его применении и, как следствие, допущение превышения полномочий отдельными субъектами правоотношений либо совершения деяний, отвечающих

признакам правонарушения или преступления, наказание за которые законом не предусмотрены.

Очевидно, что изменения законодательства должны отражать политику в области радиационной безопасности, способствовать устранению противоречий в законодательном регулировании общего и специально-правового характера, восполнению пробелов в толковании, либо попыток неоднозначного толкования норм-регуляторов отношений в области использования атомной энергии и обращения с радиоактивными отходами.

Это обусловлено тем, что внеотраслевой подход к толкованию норм в области использования атомной энергии начинается с использования прежде всего кодифицированных норм. Зачастую такие нормы не имеют ссылочного характера на специальное правовое регулирование. Вновь возникающая судебная практика лишь подтверждает эту проблему.

Законодательство в установленной сфере правового регулирования стремительно развивается<sup>25</sup>. Часть конструктивных идей по совершенствованию законодательства нашли отражение в Концепции развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе<sup>26</sup>. Огромный объем работ планируется провести, в том числе, при выполнении распоряжения Правительства Российской Федерации от 01.12.2012 №2236-р, которым утверждена «дорожная карта» «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В связи с этим Госкорпорацией «Росатом» проводится целенаправленная работа по совершенствованию законодательства не только в установленной сфере деятельности, но и гармонизации законодательства в целом с целью создания правовой среды для безопасного функционирования опасных производственных объектов и использования атомной энергии при безусловном приоритете обеспечения безопасности.

<sup>25</sup> См.: А.И. Иойрыш, Г.А. Новиков, О.А. Сунатаева О концепции атомного права России // сайт Агентство PRoATOM: <http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=75>

<sup>26</sup> См.: Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе / Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Исследовательский центр частного права. М.: Статут, 2004.

Подводя итог, хотелось бы согласиться с И.П. Куликовой в одном важном для правоприменителей выводе: «Важнейшим критерием, позволяющим определить надлежащее соотношение неприкосновенности и ограничений права собственности, является требование обеспечения баланса частных и публичных интересов, когда общество не страдало бы от произвола собственников, и, в то же время, собственники не были бы неоправданно стеснены в осуществлении своих правомочий. Так как право собственности по своей природе регулируется частным правом и составляет его основу, а интересы общества защищает публично-правовая сфера, то в ограничениях собственности можно видеть диалектическое единство частно-, и публично-правовых начал»<sup>27</sup>.

#### Библиография:

1. Емелькина И. Понятие и признаки недвижимого имущества: в поисках оптимальной модели. М.: Хозяйство и право, № 5(364), 2007.
2. Иойрыш А.И., Новиков Г.А., Супатаева О.А. О концепции атомного права России // сайт Агентство PРоАТОМ: <http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=75>
3. Кутьин Н.Г. Цели и задачи совершенствования законодательства РФ в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов. М.: Законы России. Опыт. Анализ. Практика. декабрь 2012, с. 67.
4. Куликова И.П. Право собственности: вопросы соотношения неприкосновенности и ограничений. Диссертация на соискание ученой степени канди-

дата юридических наук 12.00.03: Рязань, 2003 177 с. РГБ ОД, 61:04-12/525.

5. Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе / Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Исследовательский центр частного права. М.: Статут, 2004.

#### References (transliteration):

1. Emel'kina I. Ponyatie i priznaki nedvizhimogo imushchestva: v poiskakh optimal'noy modeli. M.: Khozyaystvo i pravo, № 5(364), 2007.
2. Ioyrysh A.I., Novikov G.A., Supataeva O.A. O kontseptsii atomnogo prava Rossii // sayt Agentstvo PРоАТОМ: <http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=75>
3. Kut'in N.G. Tseli i zadachi sovershenstvovaniya zakonodatel'stva RF v oblasti obespecheniya promyshlennoy bezopasnosti opasnykh proizvodstvennykh ob'ektov. M.: Zakony Rossii. Opyt. Analiz. Praktika. dekabr' 2012, s. 67.
4. Kulikova I.P. Pravo sobstvennosti: voprosy sootnosheniya neprikosnovennosti i ogranicheniy. Dissertatsiya na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk 12.00.03: Ryazan', 2003 177 s. RGB OD, 61:04-12/525.
5. Kontseptsiya razvitiya grazhdanskogo zakonodatel'stva o nedvizhimom imushchestve / Sovet pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii po kodifikatsii i sovershenstvovaniyu grazhdanskogo zakonodatel'stva. Issledovatel'skiy tsentr chastnogo prava. M.: Statut, 2004.

<sup>27</sup> См.: Куликова И.П. Право собственности: вопросы соотношения неприкосновенности и ограничений. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук 12.00.03: Рязань, 2003 177 с. РГБ ОД, 61:04-12/525.