

**УДК 34.03**

**ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВО И ЗАКОН: ИСТОЧНИК  
ОФИЦИАЛЬНОЙ ЛЕГИТИМАЦИИ УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
ИЛИ СРЕДСТВО ЗАЩИТЫ ОТ НИХ?**

Новоселова М.А.

Тюменский государственный университет, Институт государства и права (625003, г. Тюмень, ул. Володарского, 6, ТюмГУ), e-mail: mar@utmn.ru.

*Аннотация:* Внутригосударственные право и закон являются неотъемлемой частью национальной правовой системы и представляют собой её важнейшие структурные элементы. В статье автор показывает, что данные элементы правовой системы государства должны обеспечивать нормативно-правовую защиту общества от факторов, которые несут угрозу национальной безопасности. На примере нормативного регулирования сферы обращения с радиоактивными отходами в Российской Федерации автор рассматривает случай, когда, по его мнению, внутригосударственные право и закон предоставляют определённые преимущества некоторым видам деятельности, которые влекут появление рисков для данного общества и государства. Ввиду этого автор призывает отслеживать и учитывать подобные случаи в целях совершенствования системы нормативно-правового регулирования и исключения тех положений российского законодательства, которые могут стать источником официальной легитимации угроз национальной безопасности.

*Ключевые слова:* Национальная правовая система, внутригосударственное право, радиационная безопасность, радиоактивные отходы.

**NATIONAL LAW: IS IT AN OFICIAL LEGITIMATION OF NATIONAL  
SECURITY TREAT OR PROTECTION FRAME AGAINST THEM?**

Novoselova M.A.

The Tyumen state university, Institute of state and law (625003, Tyumen, Volodarskogo, 6, TSU), e-mail: mar@utmn.ru.

*Abstract:* The national law is an integral part of the national legal system. It's one of the most important structural elements. In the article the author shows that this element of the state legal system must ensure the legal protection of society against factors that threaten national security. The author uses as an example a case of the legal regulation of the radioactive waste management in the Russian Federation. Using this example the author shows a case when, in his opinion, national law contains some advantages to certain activities that may cause some risks for the society and the state. As a result, the author makes a conclusion that we need to monitor and consider such cases in order to improve the system of legal regulation and to exclude those rules of the Russian legislation, which can become a source of official legitimation of the threats to national security.

*The key words:* National legal system, national law, radiation safety, radioactive waste.

Национальная правовая система служит одним из факторов, обеспечивающих суверенность конкретного народа и государства. Имея в своём составе множество элементов, она объединяет всё многообразие юридических явлений, существующих в обществе. Причём специфика многих элементов правовой системы (в том числе и права) предопределяется национальными, культурно-бытовыми, религиозными и т.п. особенностями того

государства, в границах которого исторически сложилась та или иная правовая система. Эта национальная правовая система обслуживает интересы и потребности конкретного государственно организованного общества [1, С. 175-176].

Одними из составляющих правовой системы государства являются его право и законодательство. Отметим при этом, что право представляет собой систему общеобязательных нормативных предписаний, которые устанавливаются и обеспечиваются государством, выражают баланс индивидуальных, групповых и общечеловеческих интересов и регулируют социально значимые общественные отношения путём предоставления субъективных прав и возложения юридических обязанностей [1, С. 137]. Следует выделять принципы права, или, иными словами, основные руководящие начала права, выражающие его сущность и содержание. Среди указанных принципов – принцип признания и защиты прав человека, а также принцип гуманизма. В свою очередь, система законодательства, являя собой отражение в форме нормативных правовых актов внешнего проявления права, также, следуя логике, призвана обеспечивать индивидуальные, групповые и общечеловеческие интересы, а также признание и защиту прав и интересов человека и общества, реальное воплощение на практике тезиса о том, что «закон создан для человека, а не человек для закона».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что внутригосударственные право и закон должны служить интересам данного конкретного государства и народа и являть собой одно из средств защиты от угроз национальной безопасности. В настоящей статье на примере будет показано, как внутригосударственные право и закон могут «превратиться» из такого средства защиты в источник официальной легитимации угроз национальной безопасности.

Итак, приступим к рассмотрению примера, который мы взяли из сферы обеспечения радиационной безопасности населения нашего государства.

Проблема радиационной безопасности является весьма и весьма актуальной в эпоху широкомасштабного применения ядерных технологий, использования атомной энергии. Согласно Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года» необходимым условием применения и развития ядерных технологий является обеспечение ядерной и радиационной безопасности. В соответствии с положениями указанной концепции, основными направлениями обеспечения ядерной и радиационной безопасности являются безопасное функционирование объектов использования атомной энергии на всех этапах их жизненного цикла и развитие государственных систем управления и регулирования в данной сфере деятельности. Кроме того, приоритетными в сфере радиационной безопасности являются

задачи по решению проблем при обращении с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами, а также проблем, связанных с выводом из эксплуатации ядерно и радиационно опасных объектов. Масштаб этих проблем в Российской Федерации характеризуется, в частности, следующими причинами (как отмечено в рассматриваемой Концепции): не обеспечена надежная изоляция от окружающей среды на некоторых приповерхностных хранилищах радиоактивных отходов, требуется их приведение в безопасное состояние и создание новых пунктов захоронения радиоактивных отходов; не изолированы от окружающей среды большие объемы радиоактивных отходов; на момент утверждения Концепции было накоплено свыше 18500 тонн отработавшего ядерного топлива, близкими к критическим являлись показатели заполнения хранилищ отработавшего ядерного топлива на атомных электростанциях с реакторами типа РБМК и ЭГП-6, пристанционных хранилищ радиоактивных отходов и другими [6].

Остановимся более подробно на проблеме обращении с отработавшим ядерным топливом. Для обеспечения большей ясности при изучении поставленной проблемы, рассмотрим, что представляет собой отработавшее ядерное топливо, или сокращенно – ОЯТ. Отработавшим, или облученным, ядерным топливом принято называть уран, побывавший в ядерном реакторе и прошедший реакцию деления. Собственно, отработавшее ядерное топливо содержит разнообразные продукты деления, а также значительное количество невыгоревшего урана [2]. Сложность проблем обращения с ОЯТ вызвана, в первую очередь, высокой активностью, достигающей миллионов кюри на тонну, значительным тепловыделением после выгрузки из реактора, наличием в составе отработавшего топлива значительного количества делящихся веществ. Серьезную опасность представляет также токсичность некоторых радионуклидов, содержащихся в составе ОЯТ. Мощность дозы является одной из основных характеристик ОЯТ [3].

Таким образом, принимая во внимание приведенные выше проблемы, имеющие место быть в нашей стране в сфере обращения с отработавшим ядерным топливом (указанные в Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»), можно сделать вывод о том, что ОЯТ представляет серьезную опасность ввиду значительной радиоактивности за счёт содержания большого количества продуктов деления, свойства саморазогреваться на воздухе до больших температур, а также ввиду токсичности некоторых радионуклидов, содержащихся в составе ОЯТ. Это является основанием для повышенного контроля, в том числе нормативного, за обращением с ОЯТ.

Нормативная правовая база в области ядерной и радиационной безопасности представлена комплексом актов, входящих в состав международного законодательства,

федерального законодательства Российской Федерации, а также ведомственных нормативных актов. В частности, регулирование отношений в области обращения с радиоактивными отходами входит в сферу правового регулирования Федерального закона от 11.07.2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Особый интерес для нас представляет статья 31 указанного федерального закона. Согласно п. 1 данной статьи ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов в целях их хранения, переработки и захоронения запрещен [7]. Однако имеются исключения из данного положения. Так, в соответствии с п. 4 этой же статьи разрешается возврат в Российскую Федерацию отработавших закрытых источников ионизирующего излучения, произведенных в Российской Федерации, в том числе для цели их переработки или захоронения [7]. В соответствии с Порядком возврата в Российскую Федерацию отработавших закрытых источников ионизирующего излучения, произведенных в Российской Федерации, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2012 г. № 1186, под возвратом в Российскую Федерацию российского источника излучения понимаются внешнеэкономические операции, связанные с ввозом в Российскую Федерацию российского источника излучения, в том числе для целей его переработки или захоронения [8].

Иными словами, ввозить радиоактивные отходы в Российскую Федерацию в определённых случаях всё же можно, а именно, разрешён обратный ввоз (возврат) отработавших закрытых источников ионизирующего излучения, которые произведены в Российской Федерации. При этом отметим, что, по материалам статьи «Российско-американское Соглашение 123 вступило в силу: чего ожидать?» директора научно-аналитической организации «Центра энергетики и безопасности» (приоритетными областями исследований организации являются вопросы атомной энергетики и ядерного нераспространения), главного редактора журнала «Ядерный клуб», А.В. Хлопокова, Россия является мировым лидером в области услуг по обогащению урана, иными словами, для целей применения п. 4 ст. 31 Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Россия является крупнейшим производителем обогащенного урана [4]. В таком случае является логичным довод о том, что возврат отработавших источников излучения, произведённых в Российской Федерации, осуществляется в отнюдь не малых масштабах. Это подтверждают и многочисленные межправительственные соглашения о сотрудничестве по ввозу в Российскую Федерацию облученного ядерного топлива, «зелёный свет» для заключения которых дали положения внутригосударственных нормативных правовых актов, в частности,

положения Федерального закона от 11.07.2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Так, например, Российской Федерацией заключены и ратифицированы соответствующие Соглашения с Правительствами Соединенных Штатов Америки (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве по ввозу в Российскую Федерацию ядерного топлива исследовательских реакторов, произведенного в Российской Федерации), Республики Узбекистан, Республики Вьетнам, Румынии, Сербии, Республики Польша, Великой Социалистической Народной Ливийской Арабской Джамахирией, Республикой Белоруссия и т.д. Предметом такого рода соглашений является ввоз в Российскую Федерацию облученного ядерного топлива из страны-участника Соглашения с целью временного технологического хранения с последующей переработкой и оставлением радиоактивных отходов, образовавшихся в процессе переработки, на территории Российской Федерации.

Следует отметить, что экологическая опасность переработки, отработавшего ядерного топлива, побуждает многие страны отказаться от этого производства. К примеру, законодательство США запрещает переработку облучённого ядерного топлива, извлечённого из энергетических реакторов [4].

Таким образом, в Российской Федерации создана юридическая база для ввоза на её территорию в немалых масштабах ОЯТ для последующей переработки и хранения радиоактивных отходов. А между тем, учитывая потребность в повышенной осторожности при обращении с указанным источником излучения и, как следствие, повышенном государственном контроле и строгом нормативно-правовом регулировании, с особым вниманием следует относиться к отдельным положениям, содержащимся в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность в области обращения с радиоактивными отходами, которые, на наш взгляд, порождают риски, возникающие в связи с особенностями указанной деятельности. Данные потребности обусловлены, в частности, уже указанными ранее причинами, которые изложены в рассмотренной Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года». Риски, о которых следует вести речь в данном случае, связаны с тем, что, на наш взгляд, и, по мнению экспертов в области энергетики и радиационной безопасности, переработка и хранение источников излучения представляет опасность для здоровья нации, а, значит, составляет угрозу нашей национальной безопасности. Эти риски, несмотря на экономическую выгоду, получаемую российской стороной при участии в межправительственных соглашениях, подобных тем, что были упомянуты ранее в настоящей

статье, нельзя не учитывать в процессе правотворчества при принятии решений о предоставлении преимуществ посредством соответствующих положений российского законодательства для деятельности по ввозу (возврату) в нашу страну источников излучения для их последующей переработки и захоронения.

Ограничение подобных преимуществ позволит, на наш взгляд, превратить внутригосударственные право и закон из официальных источников фактической легитимации угроз национальной безопасности в средство защиты от таких угроз. Ведь созданная в государстве правовая система должна быть, в первую очередь, обеспечивать соблюдение прав и интересов человека и общества, в том числе конституционно закреплённые в Российской Федерации право каждого на охрану здоровья и право на благоприятную окружающую среду [5]. Таким образом, российская система нормативно-правового регулирования нуждается в совершенствовании с целью нивелирования случаев, подобных описанному в настоящей статье, а также отслеживания и исключения положений российского законодательства, которые могут стать источником официальной легитимации угроз национальной безопасности.

#### Литература

1. Кулапов В.Л. Теория государства и права. М., КНОРУС, 2014. – 384 с.
2. Безопасная опасность [Электронный ресурс] // официальный сайт компании «Издательский дом «ВОКРУГ СВЕТА». – URL: <http://www.vokrugsveta.ru/vs/article/521/> (дата обращения: 30.09.2015).
3. Трансмутация отработанного ядерного топлива и радиоактивных отходов – один из вариантов стратегического развития атомной отрасли [Электронный ресурс] // сайт Объединенного института ядерных исследований «Дубна». – URL: <http://www.info.jinr.ru/~jinrmag/win/2003/6/Inf6.htm> (дата обращения: 30.09.2015).
4. Хлопоков А.В. Российско-американское Соглашение 123 вступило в силу: чего ожидать? [Электронный ресурс] // официальный сайт научно-аналитической организации «Центр энергетики и безопасности». – URL: <http://ceness-russia.org/data/doc/11-01-11-US-Russian-123-Agreement.pdf> (дата обращения: 30.09.2015).
5. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г.: по состоянию на 21.07.2014 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
6. О Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»: Распоряжение Правительства РФ от 19.04.2007 № 484-р // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 18. – Ст. 2248.

7. Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 11.07.2011 г. № 190-ФЗ: по состоянию на 16.07.2013 г. // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 29. – Ст. 4281.

8. Об утверждении Положения о возврате в Российскую Федерацию отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения, произведенного в Российской Федерации, и возврате отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения в страну поставщика закрытого источника ионизирующего излучения: постановление Правительства РФ от 19.11.2012 г. № 1186 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 48. – Ст. 6694.