

комментарий специалиста



Матияшук С. В.
Лазарева О. С.

ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Правовые основы системы государственного управления использованием атомной энергии
- Правовой статус эксплуатирующей организации
- Система государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии
- Юридическая ответственность за вред, причиненный радиационными воздействиями при использовании атомной энергии в мирных целях

ЮСТИЦ ИИНОРМ

**Ольга Сергеевна Лазарева
Светлана Владимировна Матиящук**
**Комментарий к Федеральному закону от 21
ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании
атомной энергии» (постатейный)**

*Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8977689*

*Комментарий к Федеральному закону от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (постатейный): Юстицинформ; Москва; 2010
ISBN 978-5-7205-1032-9*

Аннотация

Цель комментария к Федеральному закону от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» – анализ основ правового регулирования атомной энергетики, в том числе наиболее актуальных в экологической сфере, например в части реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Авторами проанализирована судебная практика применения Закона высшими судами Российской Федерации: Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ. Судебная практика применения Закона не столь обширна, возможно, ввиду того, что атомная энергетика преимущественно урегулирована публично-правовыми методами, тем не менее, ряд решений представляет практический интерес.

В комментарии приводится ряд беспрецедентных случаев удовлетворения различных требований граждан и международной организации «Гринпис», направленных на надлежащее применение норм Закона. При этом целью авторов не является призыв граждан обращаться в суды, но сама тенденция активности граждан в экологических вопросах представляется достаточно интересной.

Книга адресована практикующим юристам, в том числе служащим предприятий атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации, студентам, аспирантам, преподавателям юридических вузов и факультетов, гражданам, осуществляющим свою трудовую деятельность в сфере атомной энергетики.

Содержание

Предисловие	8
Глава I	10
Статья 1. Законодательные, правовые и иные акты Российской Федерации в области использования атомной энергии	10
Статья 2. Принципы и задачи правового регулирования в области использования атомной энергии	13
Статья 3. Объекты применения настоящего Федерального закона	16
Статья 4. Виды деятельности в области использования атомной энергии	18
Статья 5. Собственность на ядерные материалы, ядерные установки, пункты хранения, радиационные источники и радиоактивные вещества	20
Статья 6. Федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии	23
Глава II	26
Статья 7. Полномочия Президента Российской Федерации в области использования атомной энергии	26
Статья 8. Полномочия Федерального Собрания Российской Федерации в области использования атомной энергии	28
Статья 9. Полномочия Правительства Российской Федерации в области использования атомной энергии	29
Статья 10. Полномочия федеральных органов исполнительной власти	33
Статья 11. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области использования атомной энергии	35
Статья 12. Полномочия органов местного самоуправления в области использования атомной энергии	37
Глава III	38
Статья 13. Права организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан на получение информации в области использования атомной энергии	38
Статья 14. Права организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан на участие в формировании политики в области использования атомной энергии	42
Статья 15. Право граждан на возмещение убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием при использовании атомной энергии	44
Статья 16. Права работников объектов использования атомной энергии на социальные гарантии	47
Статьи 17–18	49
Статья 19. Права гражданина при проведении медицинских процедур с применением ионизирующего излучения	50
Глава IV	52

Статья 20. Органы государственного управления использованием атомной энергии	52
Статья 21. Государственный контроль за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации	56
Статья 22. Государственный учет и контроль ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов	59
Глава V	64
Статья 23. Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии	64
Статья 24. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии	66
Статья 25. Полномочия органов государственного регулирования безопасности	67
Статья 26. Разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии	70
Статья 27. Разрешения на право ведения работ в области использования атомной энергии, выдаваемые работникам объектов использования атомной энергии	74
Глава VI	77
Статья 28. Решения о месте размещения и о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения	77
Статья 29. Отмена решения о сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения	80
Статья 30. Основные требования к безопасности намечаемых к размещению и сооружению ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения	81
Статья 31. Установление санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения	84
Статья 32. Приемка к эксплуатации и ввод в эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения	87
Статья 33. Вывод из эксплуатации и ограничения эксплуатационных характеристик ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения	89
Глава VII	92
Статья 34. Эксплуатирующая организация, осуществляющая деятельность в области использования атомной энергии	92
Статья 35. Ответственность и обязанности эксплуатирующей организации по обеспечению безопасности ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения	95
Статья 36. Обязанности эксплуатирующей организации по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды при аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения	98
Статья 37. Организации, выполняющие работы и предоставляющие услуги для эксплуатирующей организации	100

Статья 38. Трудовые отношения и дисциплина работников, деятельность которых связана с использованием атомной энергии	102
Статья 39. Общественные мероприятия на территориях ядерных установок и пунктов хранения	105
Глава VIII	107
Статья 40. Основные требования, предъявляемые к судам и иным плавсредствам с ядерными установками и радиационными источниками	107
Статья 41. Заход в порты Российской Федерации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками	110
Статья 42. Предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды судами и иными плавсредствами с ядерными установками и радиационными источниками	112
Глава IX	115
Статья 43. Обеспечение безопасности космических и летательных аппаратов с ядерными установками и радиационными источниками	115
Глава X	118
Статья 44. Государственная политика в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами	118
Статья 45. Транспортирование ядерных материалов и радиоактивных веществ	120
Статья 46. Предупреждение транспортных происшествий и аварий при транспортировании ядерных материалов и радиоактивных веществ	122
Статья 47. Хранение и переработка ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов	126
Статья 48. Хранение или захоронение радиоактивных отходов	128
Глава XI	131
Статья 49. Обеспечение физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ	131
Статья 50. Требования к обеспечению физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ	133
Статья 51. Ограничение прав лиц, находящихся на территориях ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения, организации по обращению с ядерными материалами или радиоактивными веществами	135
Статья 52. Допуск лиц к работе на ядерной установке, на радиационном источнике, в пункте хранения, с ядерными материалами и радиоактивными веществами	136
Глава XII	137
Статья 54. Основания Гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием	138

Статья 55. Виды и пределы ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием	140
Статья 56. Финансовое обеспечение Гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием	141
Статья 57. Участие государства в возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием	142
Статья 58. Исковая давность по возмещению убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием	143
Статья 59. Возмещение убытков за вред, причиненный радиационным воздействием окружающей среде	144
Статья 60. Возмещение вреда, причиненного радиационным воздействием работникам ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения в связи с исполнением ими своих трудовых обязанностей	145
Глава XIII	147
Статья 61. Ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления использованием атомной энергии, органов государственного регулирования безопасности, эксплуатирующих организаций, организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги для эксплуатирующих организаций, работников ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, работников организаций, осуществляющих иную деятельность в области использования атомной энергии, а также граждан за нарушение законодательства Российской Федерации в области использования атомной энергии	147
Статья 62	151
Глава XIV	152
Статья 63. Принципы осуществления экспорта и импорта ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии	152
Статья 64. Порядок осуществления экспорта и импорта ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии	155
Глава XV	158
Статья 66. Оповещение об аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения	159
Статья 67. Помощь в случае аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения	161
Статья 68. Обмен информацией с иностранными государствами в области использования атомной энергии	163
Статья 69. Вступление настоящего Федерального закона в силу	165
Статья 70. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом	166

Светлана Матиящук, Ольга Лазарева Комментарий к Федеральному закону от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (постатейный)

Матиящук Светлана Владимировна – предисловие, комментарии к статьям 1, 2, 4–8, 10–13, 16, 19–37, 39–47, 50–70

Лазарева Ольга Сергеевна – комментарии к статьям 3, 9, 14, 15, 38, 48, 49

Матиящук, С. В., Лазарева, О. С.

КОММЕНТАРИЙ

к Федеральному закону

от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ

«ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ»

(с изменениями, внесенными федеральными законами от 10 февраля 1997 г. № 28-ФЗ, от 10 июля 2001 г. № 94-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ, от 28 марта 2002 г. № 33-ФЗ, от 11 ноября 2003 г. № 140-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ, от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ, от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ)

Предисловие

С 28 ноября 1995 г. вступил в силу Федеральный закон «Об использовании атомной энергии». Его принятие связано с коренными изменениями в политической, социально-экономической жизни страны, непосредственно затрагивающими решение таких важнейших задач, какими являются обеспечение ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях. Уже более пятидесяти лет прошло с тех пор, как была пущена в эксплуатацию первая атомная станция¹, но не утихают споры о целесообразности использования атомной энергии в мирных целях. Одни исследователи полагают, что использование атомной энергии принесло с собой и новую заботу – заботу о предотвращении загрязнения окружающей среды радиоактивными продуктами. К ней, в частности, относится проблема длительного и безопасного хранения высокоактивных отходов. Другие, наоборот, считают, что именно использование мирного атома как по ресурсно-экономическим, так и по экологическим характеристикам может обеспечить на перспективный период возрастающие потребности общества в топливе и энергии. Вместе с тем приходится признать, что безопасность не может быть абсолютной и необходимо создавать механизм эффективной защиты от вредного ионизирующего излучения при осуществлении деятельности, связанной с использованием атомной энергии в мирных и оборонных целях.

С принятием Федерального закона «Об использовании атомной энергии» регулирование отношений в области использования атомной энергии приведено в соответствие с Конституцией РФ, другими федеральными законами, и прежде всего с международно-правовыми актами, ратифицированными Россией.

Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» основывается на конституционных нормах об охране окружающей среды и здоровья граждан, об обеспечении безопасности, о доступе к информации и т. п. Его основными целями являются обеспечение эффективной защиты от вредного ионизирующего излучения при различных аспектах использования атомной энергии в мирных и оборонных целях, приоритетная охрана жизни и здоровья людей, а также окружающей среды.

В Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» включены новые для российского законодательства институты и нормы: эксплуатирующая организация, разграничение государственных функций управления, регулирование безопасности использования атомной энергии и др. Получил отражение положительный опыт формирования законодательства в области использования атомной энергии в зарубежных странах.

Нормы Федерального закона «Об использовании атомной энергии», посвященные регулированию отношений в области использования атомной энергии, разработаны с учетом соглашений и конвенций, участником которых является Россия, и прежде всего Конвенция о ядерной безопасности, Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии, Конвенция о физической защите ядерного материала и др., а также мировой законодательной практики.

Комментарий носит научно-практический характер. Его основная цель – разъяснение норм Федерального закона «Об использовании атомной энергии» для их правильного толкования и применения на практике. Комментарий к каждой статье Федерального закона «Об использовании атомной энергии» дается с привлечением других законодательных и иных правовых актов, примеров из практики.

¹ 27 июня 1954 г. в городе Обнинске была пущена в эксплуатацию первая в мире атомная электростанция.

Авторы не претендуют на бесспорность своих суждений, но надеются, что, несмотря на дискуссионность ряда разъяснений, комментарий дает читателям ориентир в сложных вопросах применения Федерального закона «Об использовании атомной энергии».

Глава I Общие положения

Статья 1. Законодательные, правовые и иные акты Российской Федерации в области использования атомной энергии

Отношения, возникающие при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях, регулируются настоящим Федеральным законом, другими законами и иными правовыми актами Российской Федерации.

Деятельность, связанная с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, осуществляется на основании иных федеральных законов и не находится в сфере действия настоящего Федерального закона.

Глобальные угрозы, сопряженные с использованием атомной энергии, обуславливают необходимость специального государственного регулирования и тотального контроля отношений в этой сфере. Это отражено в различных документах. Прежде всего необходимо назвать Основы государственной политики Российской Федерации в области ядерной и радиационной безопасности на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Указом Президента РФ от 4 декабря 2003 г.

Законодательство Российской Федерации в области использования атомной энергии развивается с учетом международных норм и стандартов, а также рекомендаций международных организаций, таких как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация труда (МОТ), Международная комиссия по радиологической защите (МКРЗ).

МАГАТЭ – это единственная организация, которая находится в особой связи с ООН, непосредственно с Генеральной ассамблеей, а в случае необходимости – и с Советом безопасности. Одной из задач МАГАТЭ в области права является задача обеспечения единообразия в вопросах внутреннего законодательства стран-членов этой организации. Имеется специальная Программа МАГАТЭ по оказанию помощи государствам в вопросах законодательства. Особая роль отводится МАГАТЭ в решении проблем обеспечения международно-правового режима безопасного развития ядерной энергетики. Именно в рамках МАГАТЭ за почти полувековой период его деятельности было разработано, а затем заключено большое количество международных конвенций в области безопасного использования атома.

Принципы и положения, отраженные в общепризнанных актах международного права – Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и т. п. – служат ориентирами при разработке конституций, кодексов и иных законодательных актов в государствах, приоритетной политикой которых выступает обеспечение ядерной и радиационной безопасности. Так, в российскую правовую систему согласно ч. 4 ст. 15 Конституции входят общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ. К международным договорам РФ в области

использования атомной энергии следует отнести ратифицированные Российской Федерацией конвенции, соглашения и договоры.

Россия участвует в Конвенции о ядерной безопасности, предусматривающей укрепление национальных мер и международного сотрудничества в области безопасности АЭС, обеспечения на них ядерной и радиационной безопасности, предотвращения радиационных аварий и смягчения их последствий. В развитие Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986 г.) были заключены двусторонние соглашения, которые идут дальше положений этой Конвенции и предусматривают взаимный обмен информацией о состоянии и эксплуатации АЭС, расположенных во взаимно согласованных пограничных территориях соответствующих стран. Такие соглашения заключены с Великобританией, Германией, Норвегией, Польшей, Румынией, Финляндией, Швецией. Ведутся переговоры по заключению аналогичных соглашений с рядом других стран.

Россия также участвует в Конвенции о физической защите ядерного материала, в Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, в Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондонская конвенция 1972 г.).

В настоящее время в Российской Федерации активно идет процесс формирования законодательства, регулирующего вопросы использования атомной энергии. Уже действуют Федеральный закон «Об использовании атомной энергии», Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Федеральный закон «О радиационной безопасности населения», Федеральный закон «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории», Федеральный закон «Об экологической экспертизе», Федеральный закон «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации», Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии», Федеральный закон «О таможенном тарифе», Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая).

Вместе с тем нормотворческая деятельность в области использования атомной энергии не ограничивается только уровнем принятия федеральных законов, особо можно выделить систему подзаконного нормативного регулирования отношений, связанных с использованием атомной энергии. Подзаконные акты, регулирующие рассматриваемые отношения, не должны противоречить федеральным законам в данной сфере и могут лишь уточнять, дополнять и конкретизировать их.

Таким образом, законодательство Российской Федерации в области использования атомной энергии представляет собой совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях, и характеризуется следующими признаками:

особый субъектный состав регламентирующих отношений, к числу которых относятся эксплуатирующие организации, Государственная корпорация «Росатом», уполномоченные государственные органы, органы местного самоуправления и т. п.;

особая сфера регулирования – деятельность, направленная на использование атомной энергии в мирных и оборонных целях, за исключением той, которая связана с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;

комплексный характер этого законодательства обусловлен сочетанием в нем норм конституционного, гражданского, административного, экологического и земельного законодательства.

В то же время, по мнению ряда специалистов, существующее правовое регулирование деятельности в области использования атомной энергии нельзя признать удовлетворительным, в полной мере обеспечивающим интересы развития нашей страны, что говорит о необходимости его дальнейшего совершенствования.

Так, сегодня в целях совершенствования законодательного обеспечения развития атомной отрасли разрабатываются проекты нескольких федеральных законов: «Об обращении с радиоактивными отходами», «Об обращении с отработавшим ядерным топливом», «О выводе из эксплуатации объектов использования атомной энергии», «О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности», «О статусе и безопасном использовании объектов, подвергшихся радиационному загрязнению в результате деятельности ФГУП «ПО «Маяк»» и т. п.

Статья 2. Принципы и задачи правового регулирования в области использования атомной энергии

Основными принципами правового регулирования в области использования атомной энергии являются:

обеспечение безопасности при использовании атомной энергии – защита отдельных лиц, населения и окружающей среды от радиационной опасности;

доступность информации, связанной с использованием атомной энергии, если эта информация не содержит сведений, составляющих государственную тайну;

участие граждан, коммерческих и некоммерческих организаций (далее – организации), иных юридических лиц в обсуждении государственной политики, проектов федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации, а также в практической деятельности в области использования атомной энергии;

возмещение ущерба, причиненного радиационным воздействием; предоставление работникам объектов использования атомной энергии социально-экономических компенсаций за негативное воздействие ионизирующего излучения на здоровье человека и за дополнительные факторы риска; обеспечение социальной защиты граждан, проживающих и (или) осуществляющих трудовую деятельность в районах расположения этих объектов.

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.

Чтобы исключить вредное воздействие ионизирующих излучений на человека и окружающую среду при различных аспектах использования атомной энергии, необходима особая дисциплина и специальная организация деятельности в этой сфере. Для осуществления этого надо ясно сформулировать цели и задачи правового регулирования отношений, возникающих при осуществлении всех видов деятельности в области использования атомной энергии, принципы его построения.

В каждой правовой системе выделяются основополагающие начала, определяющие содержание норм, регулирующих определенные общественные отношения. Такие основные начала, отраженные в содержании норм, получили название принципов, которые имеют важнейшее значение для построения нормативной базы общественных отношений в конкретной сфере.

Значительное влияние на современную национальную систему принципов правового регулирования в области использования атомной энергии оказывает концепция прав человека и ее положения, отраженные в различных международно-правовых актах, в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также деятельность таких международных организаций, как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Всемирная организация здравоохранения

(ВОЗ), Международная организация труда (МОТ), Международная комиссия по радиологической защите (МКРЗ).

Таким образом, принципы правового регулирования в области использования атомной энергии – это такие идеи, которые закреплены в нормах регламентирующих отношения, связанных с использованием атомной энергии в мирных и оборонных целях, и которые имеют нормативный характер.

Значение принципов правового регулирования в области использования атомной энергии двояко и заключается в следующем:

принципы являются ориентиром в нормотворческой деятельности при совершенствовании законодательства в сфере использования атомной энергии, так как на их базе происходит построение всех иных норм и институтов, которые не могут противоречить принципам;

принципы позволяют обеспечить правильное понимание законодательства в области использования атомной энергии и верно его применять в соответствии с действительным смыслом.

Национальные принципы правового регулирования в области использования атомной энергии, сформированы в том числе под воздействием международных принципов и отражены в комментируемой статье, к их числу относятся принципы:

- обеспечения безопасности;
- доступа к информации;
- участия общественности;
- возмещения ущерба.

Основным принципом осуществления деятельности по использованию атомной энергии выступает принцип обеспечения безопасности. Под безопасностью ядерной деятельности понимаются условия функционирования объекта использования атомной энергии, предотвращающие недопустимый риск, связанный с возможностью нанесения ущерба вследствие ядерной аварии, хищения ядерных материалов и т. п. Как известно, безопасность не может быть абсолютной. Риск негативных последствий от атомной индустрии существует всегда. Безусловно, необходимо, чтобы при осуществлении деятельности, связанной с использованием атомной энергии, приоритетными были жизнь и здоровье людей, а также окружающая среда. Деятельность, которая создает опасность для человечества и всей окружающей среды, подлежит запрету. Следовательно, принцип обеспечения безопасности при использовании атомной энергии представляет собой такое правило, по которому в случаях, если выясняется, что риски, связанные с деятельностью по использованию атомной энергии, превышают экономические выгоды, первоочередные действия должны быть направлены на защиту граждан и охрану окружающей среды.

Для повышения уровня информированности об экологических проблемах и содействия эффективному участию общественности необходимо гарантировать доступ к информации, связанной с использованием атомной энергии. Данный принцип означает, что любому физическому или юридическому лицу должен предоставляться, по его просьбе, свободный доступ к информации, связанной с использованием атомной энергии. В просьбе о предоставлении информации может быть отказано только тогда, когда она затрагивает государственную тайну.

Общепризнано и закреплено в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, что экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии населения, поскольку участие общественности способствует усилиям органов государственной власти по охране окружающей среды. Применительно к отношениям, возникающим при использовании атомной энергии, данный принцип отражается в том, что политика в этой сфере и процесс принятия решений не должны ограничиваться кругом вопросов, которыми занимаются уполномоченные на то органы. И как следствие, для содействия эффек-

тивному участию общественности ей следует предоставлять информацию о средствах и методах участия в процессе принятия решений в области использования атомной энергии и решении проблем ядерной и радиационной безопасности.

Принцип возмещения вреда представляет собой такое правило, согласно которому вред (ущерб), причиненный ионизирующим воздействием, подлежит возмещению. Причем данный принцип полностью соответствуют принципам, изложенным в Гражданском кодексе Российской Федерации, в частности, в ст. 15, раскрывающей понятие убытков, и в ст. 1079, регулирующей обязательства из причинения вреда источником повышенной опасности. Кроме того, государство предоставляет социальные компенсации и гарантии работникам объектов использования атомной энергии и гражданам, проживающим и (или) осуществляющим трудовую деятельность в районах расположения этих объектов.

Поскольку реализация указанных принципов невозможна без решения ряда задач, следовательно, к задачам правового регулирования можно отнести:

в соответствии с рекомендациями МАГАТЭ разделение государственных функций по управлению и по регулированию безопасности при использовании атомной энергии;

определение прав, обязанностей и ответственности участников отношений, возникающих при использовании атомной энергии.

Статья 3. Объекты применения настоящего Федерального закона

Объектами применения настоящего Федерального закона являются:

ядерные установки – сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами; сооружения, комплексы, полигоны, установки и устройства с ядерными зарядами для использования в мирных целях; другие содержащие ядерные материалы сооружения, комплексы, установки для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов;

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

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

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

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

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

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

радиоактивные отходы – ядерные материалы и радиоактивные вещества, дальнейшее использование которых не предусматривается.

Отнесение указанных объектов к перечисленным категориям определяется эксплуатирующей организацией и фиксируется в соответствующем документе в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти в области государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии (далее – органы государственного регулирования безопасности).

Действие настоящего Федерального закона не распространяется на объекты, содержащие 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 органов государственного регулирования безопасности при осуществлении деятельности с указанными объектами.

Статьей 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» установлена сфера его применения. Действие Закона распространяется исключительно на объекты, содержащие или использующие ядерные материалы и радиоактивные вещества в количествах и с активностью менее установленных федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии значений, для которых требуются разрешения органов государственного регулирования безопасности при осуществлении деятельности с указанными объектами.

Если обратиться к судебной практике применения ст. 221 Уголовного кодекса Российской Федерации, данное положение Закона означает следующее². Верховным Судом рассматривалось дело о хищении радиоактивных веществ группой лиц по предварительному сговору, по результатам изучения материалов дела Суд сделал вывод, что предметом преступления, предусмотренного ст. 221 Уголовного кодекса Российской Федерации, являются лишь ядерные материалы и радиоактивные вещества, для использования которых с учетом их количества и мощности ионизирующего излучения в соответствии с Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» требуется разрешение органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

В рассматриваемом деле произошло хищение из аппаратной корабля радионуклидных источников бета-излучения типа 6СО-532, 4СО-215, 3СО-802. В соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» к ядерным материалам и радиоактивным веществам, т. е. к предметам преступлений, предусмотренных ст. 220 и 221 Уголовного кодекса Российской Федерации, относятся лишь те ядерные материалы и радиоактивные вещества, количество и ионизирующее излучение которых превышает установленные федеральными нормами и правилами пределы и для применения которых требуется специальное разрешение органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Похищенные осужденными изделия действительно являлись радионуклидными источниками ионизирующего излучения, но согласно данным технических паспортов на них интенсивность ионизирующего излучения не превышала установленных пределов безопасности и для их хранения и использования не требовалось специального разрешения соответствующих органов.

Поэтому оснований для вывода о том, что похищенные осужденными изделия 6СО-532, 4СО-215, 3СО-802 являлись радиоактивными веществами, у Суда не было и предметом преступлений, предусмотренных ст. 220 и 221 Уголовного кодекса Российской Федерации, они не являлись. В связи с этими обстоятельствами дело подлежало прекращению за отсутствием состава преступления.

² См.: Пункт 2 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации «Обзор судебной работы гарнизонов военных судов».

Статья 4. Виды деятельности в области использования атомной энергии

Настоящий Федеральный закон распространяется на следующие виды деятельности в области использования атомной энергии:

размещение, проектирование, сооружение, эксплуатацию и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

разработку, производство, испытание, транспортирование, хранение, утилизацию, использование ядерных зарядов в мирных целях и обращение с ними;

обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами, в том числе при разведке и добыче полезных ископаемых,

содержащих эти материалы и вещества, при производстве, использовании, переработке, транспортировании и хранении ядерных материалов и радиоактивных веществ;

обеспечение безопасности при использовании атомной энергии;

контроль за обеспечением ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности (далее – безопасность) ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия граждан при использовании атомной энергии;

проведение научных исследований во всех областях использования атомной энергии; физическую защиту ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;

учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ;

экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии;

государственный контроль за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации;

подготовку специалистов в области использования ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;

выполнение иных видов деятельности в области использования атомной энергии.

Как уже отмечалось в комментарии к ст. 1 рассматриваемого Закона, предметом его регулирования является деятельность, направленная на использование атомной энергии в мирных и оборонных целях, за исключением той, которая связана с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения.

Необходимо учитывать, что сегодня атомная энергия в мирных целях используется не только для развития энергетики, т. е. для производства электрической энергии, но и все шире применяются радиоактивные изотопы и ионизирующие излучения в различных отраслях экономики, в науке и промышленности, на транспорте, в агротехнике, биологии, медицине, космических исследованиях.

Радионуклиды и их соединения успешно применяются в медицине для лечения злокачественных новообразований различных органов и тканей и других серьезных недугов, для диагностики ряда заболеваний и исследования функционального состояния организма. В сельском хозяйстве атомная энергия находит применение для борьбы с вредителями рас-

тений, дезинсекции зерна, увеличения срока хранения овощей и получения новых сортов семян.

К основным направлениям деятельности в области использования атомной энергии в мирных и оборонных целях относятся:

1. Работы по вводу, а также по выводу ядерно– и радиационно опасных объектов из эксплуатации и переводу их в экологически безопасное состояние.

2. Работа по обращению с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом, в первую очередь, комплекс работ по решению экологических проблем, накопленных в результате предшествующей оборонной деятельности.

3. Решение проблем комплексной утилизации выведенных из состава Военно-Морского Флота РФ атомных подводных лодок, надводных кораблей с ядерными энергетическими установками, судов атомно-технологического обслуживания, радиоэкологической реабилитации радиационно опасных объектов обслуживающей инфраструктуры, обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом.

4. Создание региональных долговременных хранилищ радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива в Северо-Западном, Уральском, Западно-Сибирском, Дальневосточном регионах и Красноярском крае Российской Федерации.

5. Повышение уровня защищенности объектов использования атомной энергии.

6. Совершенствование уровня работ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на ядерно– и радиационно опасных объектах.

7. Совершенствование систем обеспечения безопасности при транспортировании радиоактивных материалов.

8. Реабилитация загрязненных территорий в местах размещения ядерно– и радиационно опасных предприятий и объектов, а также пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС.

9. Обнаружение, изъятие, обеспечение сохранности и утилизация радиоактивных источников.

10. Оснащение аварийно-спасательных формирований, предназначенных для локализации и ликвидации последствий ядерных и радиационных аварий.

Статья 5. Собственность на ядерные материалы, ядерные установки, пункты хранения, радиационные источники и радиоактивные вещества

Ядерные материалы могут находиться в федеральной собственности или в собственности юридических лиц.

Перечень ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, утверждается Президентом Российской Федерации.

Перечень российских юридических лиц (то есть юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации), в собственности которых могут находиться ядерные материалы, утверждается Президентом Российской Федерации.

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.

Ядерные установки могут находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц, перечень которых утверждается Президентом Российской Федерации.

Пункты хранения могут находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц, если федеральным законом не предусмотрено иное.

Радиационные источники, радиоактивные вещества могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности или в собственности юридических лиц.

Право собственности на указанные в настоящей статье объекты приобретает и прекращается по основаниям, предусмотренным Гражданским законодательством, с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом.

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.

Сделки по передаче ядерных материалов, ядерных установок в собственность российских юридических лиц, не включенных в перечни, предусмотренные частями третьей и пятой настоящей статьи, а также сделки по передаче права собственности на ядерные материалы иностранному государству или иностранному юридическому лицу, которые совершены российскими юридическими лицами с нарушением требований части девятой настоящей статьи, ничтожны.

Обращение с ядерными материалами, находящимися в федеральной собственности, собственности иностранных государств, российских юридических лиц, иностранных юридических лиц, и эксплуатацию ядерных установок и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, собственности российских юридических лиц, осуществляют российские организации, имеющие соответствующие разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Обращение с радиоактивными веществами и эксплуатацию радиационных 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.

Собственники ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов, радиоактивных веществ осуществляют контроль за их сохранностью и надлежащим использованием в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. На указанные в настоящей статье объекты распространяются положения статьи 22 настоящего Федерального закона.

Положения настоящей статьи, касающиеся ядерных материалов, распространяются на радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы. Положения настоящей статьи, касающиеся радиоактивных веществ, распространяются на радиоактивные отходы, не содержащие ядерных материалов.

Поиски оптимального правового регулирования отношений собственности в области использования атомной энергии предполагают знание исторических аспектов проблемы. Как в России, так и в зарубежных странах долгое время устанавливалась исключительно государственная собственность на ядерные материалы, ядерные установки, радиационные источники и радиоактивные вещества.

Государственная собственность на указанные объекты, по мнению экспертов, служила весомой гарантией выполнения государством своей обязанности по обеспечению ядерной и радиационной безопасности, а также по соблюдению и защите прав граждан на благоприятную окружающую среду. Кроме того, государственная собственность на объекты использования атомной энергии создавала наилучшие юридические предпосылки для выполнения страной своих международных обязательств в рассматриваемой сфере.

Согласно комментируемой статье ядерные материалы, ядерные установки, радиационные источники и радиоактивные вещества находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением ряда случаев.

К таким случаям отнесена возможность на определенных условиях передачи ядерных материалов, ядерных установок, пунктов хранения, радиационных источников и радиоактивных веществ в частную собственность российских юридических лиц. При этом юридические лица должны иметь лицензии, выданные Федеральным агентством по экологическому, технологическому и атомному надзору, на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Содержание, порядок осуществления, а также основания возникновения и прекращения права собственности на указанные объекты определяется Гражданским кодексом РФ. Соответствующие нормы ГК РФ применяются с учетом положений комментируемого Федерального закона и иных актов специального законодательства.

Создание возможности нахождения ядерных материалов, ядерных установок, пунктов хранения и т. п. как в федеральной собственности, так и в частной собственности – собственности российских юридических лиц с одновременным закреплением ограничений прав собственников указанного имущества, обусловлено рядом причин:

по замыслу реформаторов это позволит создать условия для повышения конкурентоспособности отечественных организаций атомного энергопромышленного комплекса на международных рынках;

будет способствовать формированию организационной структуры атомного энергопромышленного комплекса, позволяющего обеспечить в условиях рыночной экономики достижение цели, направленной на расширение воспроизводства продукции атомной отрасли.

Вместе с тем потенциальные угрозы, сопряженные с использованием атомной энергии, предопределили ряд ограничений права частной собственности на ядерные материалы, ядерные установки, пункты хранения и т. п.:

1. В частной собственности может находиться только ограниченный перечень ядерных материалов. Так, в соответствии с комментируемым Федеральным законом Президент Российской Федерации определяет перечень ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности.

2. Ограничен круг российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы и (или) ядерные установки. Перечень таких организаций устанавливается Президентом Российской Федерации.

3. Эксплуатацию ядерных установок и пунктов хранения, а также обращение с ядерными материалами могут осуществлять только российские организации, имеющие соответствующие разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии.

4. Для иностранных юридических лиц исключена возможность осуществлять сделки по обращению с ядерными материалами на территории Российской Федерации, в частности, это касается ввезенного иностранными лицами в Россию урана для получения услуг по его обогащению. И как следствие, иностранные собственники смогут только заключать соответствующие договоры на обращение с российскими юридическими лицами, имеющими лицензии, которые и будут осуществлять физический контроль над ядерными материалами на территории Российской Федерации.

5. Российские юридические лица обязаны соблюдать нормы и правила в области учета, контроля и физической защиты ядерных материалов, а также в области ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности.

Предусмотренные законом рассмотренные ограничения позволяют не допустить бесконтрольное увеличение в России круга собственников ядерных материалов и установок.

В интересах укрепления позиций российского экспорта, урана и услуг по его обогащению закон признает право собственности иностранных юридических лиц на ввезенные в Российскую Федерацию ядерные материалы, возникшее в иностранном государстве, и на ядерные материалы, которые приобретаются иностранными субъектами в Российской Федерации для обогащения и последующего вывоза. Но вместе с тем, как уже отмечалось, иностранные юридические лица, признаваясь формальными собственниками ядерных материалов, ни при каких обстоятельствах не смогут осуществлять над ними физический контроль в период нахождения этих материалов на российской территории. В результате положение иностранных организаций и государств в России, как собственников ядерных объектов, оказывается более ограниченным по сравнению с положением российских собственников.

Правительство Российской Федерации постановлением от 28 июня 2004 г. № 316 установило, что Федеральное агентство по атомной энергии «Росатом» является федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным осуществлять управление находящимися в федеральной собственности ядерными материалами, ядерными установками, пунктами хранения и т. п.

Необходимо учитывать, что сделки, заключаемые в сфере использования атомной энергии, не должны противоречить условиям, предусмотренным лицензиями, выданными юридическим лицам Федеральным агентством по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Несоблюдение хотя бы одного из перечисленных требований влечет признание сделки, совершенной в сфере использования атомной энергии, в силу прямого указания закона недействительной (ничтожной).

Статья 6. Федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии

Федеральные нормы и правила (далее – нормы и правила) в области использования атомной энергии устанавливают требования к безопасному использованию атомной энергии, выполнение которых обязательно при осуществлении любого вида деятельности в области использования атомной энергии. Перечень федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, а также изменения в указанный перечень и дополнения к нему утверждаются Правительством Российской Федерации.

Нормы и правила в области использования атомной энергии разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Порядок разработки норм и правил в области использования атомной энергии должен предусматривать предварительное опубликование в официальном печатном органе проектов указанных норм и правил, за исключением норм и правил в области использования атомной энергии, составляющих государственную тайну, и возможность их обсуждения.

Указанные нормы и правила должны учитывать рекомендации международных организаций в области использования атомной энергии, в работе которых принимает участие Российская Федерация.

Нормы и правила в области использования атомной энергии подлежат опубликованию в официальном печатном органе, за исключением норм и правил в области использования атомной энергии, составляющих государственную тайну.

После введения в действие указанные нормы и правила являются обязательными для всех лиц, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и действуют на всей территории Российской Федерации.

Невозможность принятия единого закона, устанавливающего унифицированный правовой режим, регламентирующий отношения, возникающие в области использования атомной энергии, обусловлена, во-первых, многообразием видов деятельности в данной сфере; а во-вторых, созданной сложной системой государственных органов по управлению и по обеспечению безопасности в ней. Поэтому федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии содержатся как в специальных законах, регулирующих рассматриваемый круг общественных отношений (см. комментарий к ст. 1), так и в ведомственных и межведомственных нормативных правовых актах, которые составляют значительную часть всех правовых актов. В связи с этим комментируемая статья определяет порядок разработки и принятия ведомственных и межведомственных правовых актов в области использования атомной энергии, т. е. федеральных норм и правил.

С целью упорядочения отношения по разработке и принятия ведомственных и межведомственных правовых актов в области использования атомной энергии Правительство Российской Федерации утверждает перечень федеральных норм и правил³, а также определяет порядок их разработки⁴.

³ Перечень федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, а также изменения в указанный перечень и дополнения к нему утверждаются Правительством Российской Федерации, например постановление Правительства РФ от 1 декабря 1997 г. № 1511 (ред. от 5 декабря 2006 г.) «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» (Российская газета. – 1997. – 10 декабря; СЗ РФ. – 2006. – 11 декабря).

Разработка ведомственных и межведомственных правовых норм осуществляется как органами государственного регулирования безопасности, так и органами управления использованием атомной энергии в соответствии с их компетенцией.

К числу первых можно отнести Федеральное агентство по атомной энергии; Министерство обороны Российской Федерации; Федеральное агентство по промышленности; Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии; Федеральное агентство морского и речного транспорта; Федеральное агентство по науке и инновациям; Федеральное агентство по энергетике; Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию; Федеральное агентство по недропользованию.

К органам управления использованием атомной энергии согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 412 «О федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии» относятся:

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

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

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

Федеральное медико-биологическое агентство. Порядок разработки федеральных норм и правил в области использования атомной энергии дифференцируется в зависимости от того, какой орган государственной власти осуществляет принятие правового акта.

Так, при разработке ведомственных правовых актов органом управления использованием атомной энергии, проекты федеральных норм и правил подлежат обязательной экспертизе, которую, по общему правилу в течение 90 дней, проводят органы государственного регулирования безопасности.

С целью обеспечения участия общественности в обсуждении проектов, разработанных органами государственной власти, они должны быть официально опубликованы (обнародованы). И как следствие, любые организации и граждане вправе представлять предложения и замечания по проектам федеральных норм и правил в течение 3 месяцев со дня их опубликования. По результатам рассмотрения поступивших предложений и замечаний орган государственного регулирования безопасности готовит сводку отзывов с аргументированными заключениями на поступившие предложения и замечания. Впоследствии федеральные нормы и правила утверждаются постановлениями (приказами) органов государственного управления безопасности. Для того чтобы такие акты имели юридическую силу, они должны пройти государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, после чего они направляются в официальный печатный орган. По общему правилу рассматриваемые правовые акты вступают в силу со дня их официального опубликования. После введения в действие указанные нормы и правила являются обязательными для всех лиц, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и действуют на всей территории Российской Федерации.

Как уже отмечалось, федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии формируются с учетом международных норм и стандартов, а также рекомендаций международных организаций, таких как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация

⁴ Такой порядок также утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 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».

труда (МОТ), Международная комиссия по радиологической защите (МКРЗ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

Глава II

Полномочия президента российской федерации, федерального собрания российской федерации, правительства российской федерации, федеральных органов исполнительной власти в области использования атомной энергии

Статья 7. Полномочия Президента Российской Федерации в области использования 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 собственности;
- осуществляет иные полномочия, возложенные на него федеральными законами.

Комментируемая статья специально посвящена полномочиям Президента РФ в области использования атомной энергии. Она наделяет Президента РФ весьма широкими полномочиями, свидетельствующими о его ключевой роли в решении вопросов, связанных с использованием атомной энергии. Кроме общего руководства государственной политикой в области использования атомной энергии, Президент РФ, в частности, принимает решения об установлении сотрудничества в области использования мирного атома с иностранными государствами, а также решения о приостановлении, прекращении и возобновлении этого сотрудничества, определяет федеральные органы исполнительной власти по регулированию и по обеспечению безопасности в области использования атомной энергии, устанавливает порядок предоставления российским организациям права собственности на ядерные материалы и ядерные установки, определяет перечень ядерных материалов, которые могут находиться только в федеральной собственности, принимает решения о предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций при использовании атомной энергии, а также создает специальную комиссию, которая дает заключение по вопросам ввоза в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерного реактора, произведенных на территории иностранного государства (облученных тепловыделяющих сборок зарубежного производства).

В пределах своих полномочий Президент РФ принимает нормативные правовые акты в области использования атомной энергии. Так, Указом Президента РФ от 14 февраля 1996 г. № 202 утвержден Список ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадающих под экспортный контроль Указом Президента РФ от 2 июля 1996 г. № 1012 «О гарантиях безопасного и устойчивого функци-

онирования атомной энергетики Российской Федерации» приоритетным направлением развития экономики Российской Федерации было признано обеспечение безопасного и устойчивого функционирования атомных электростанций и эксплуатирующих их организаций и т. д.

Статья 8. Полномочия Федерального Собрания Российской Федерации в области использования атомной энергии

Федеральное Собрание Российской Федерации в области использования атомной энергии: принимает федеральные законы в области использования атомной энергии; утверждает в составе федерального бюджета бюджетные ассигнования на финансирование деятельности в области использования атомной энергии; утверждает бюджетные ассигнования на мероприятия по преодолению последствий чрезвычайных ситуаций при использовании атомной энергии; проводит парламентские слушания по вопросам использования атомной энергии.

В комментируемой статье определены полномочия Федерального Собрания РФ в области использования атомной энергии. Все перечисленные в статье полномочия так или иначе связаны с реализацией законодательной функции Федерального Собрания РФ. Результатом реализации полномочия по принятию федеральных законов, регулирующих отношения в области использования атомной энергии в мирных и оборонных целях, является формирование и развитие соответствующего законодательства Российской Федерации (см. комментарий к ст. 1).

Через принятие поправок к федеральным законам осуществляется нормативно-правовое обеспечение проводимых в России реформ в рассматриваемой сфере. Каждый год принимается значительное число федеральных законов, корректирующих законодательство и приводящих его в соответствие с основными направлениями реформирования атомной отрасли.

Другим важным полномочием Федерального Собрания РФ, реализуемым им в системе государственного регулирования, является ратификация международных договоров Российской Федерации, регулирующих вопросы использования атомной энергии. Под ратификацией понимается форма выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора.

В комментируемой статье к полномочиям Федерального Собрания РФ отнесена также организация парламентских слушаний по вопросам использования атомной энергии, которые проводятся с участием обеих палат.

Статья 9. Полномочия Правительства Российской Федерации в области использования атомной энергии

Правительство Российской Федерации в области использования атомной энергии: издает на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации постановления и распоряжения в области использования атомной энергии;

организует разработку, утверждает и обеспечивает выполнение федеральных целевых программ в области использования атомной энергии;

определяет функции, порядок деятельности, права и обязанности органов управления использованием атомной энергии и органов государственного регулирования безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

осуществляет управление находящимися в федеральной собственности ядерными материалами, ядерными установками, радиационными источниками, пунктами хранения и радиоактивными веществами;

принимает решения 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;

принимает решения о разработке и производстве находящихся в федеральной собственности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения;

принимает меры по социальной защите граждан, обеспечивает выплаты социально-экономических компенсаций за негативное воздействие ионизирующего излучения и за дополнительные факторы риска работникам объектов использования атомной энергии;

обеспечивает выплату сумм по возмещению ущерба от радиационного воздействия в соответствии со статьей 57 настоящего Федерального закона;

устанавливает порядок экспорта и импорта ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии;

решает вопросы ввоза в Российскую Федерацию отработавшего ядерного топлива в целях его переработки, включая технологический процесс временного хранения до его переработки, в соответствии с законом;

обеспечивает в пределах своей компетенции физическую защиту ядерных материалов, ядерных установок, пунктов хранения, а также находящихся в федеральной собственности радиационных источников и радиоактивных веществ;

осуществляет контроль за выполнением обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации в области использования атомной энергии;

координирует международное сотрудничество Российской Федерации в области использования атомной энергии;

осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Анализ судебной практики применения Федерального закона «Об использовании атомной энергии» в первую очередь выявляет активность граждан или их общественных объеди-

нений в оспаривании многочисленных действий представительной и исполнительной власти как на федеральном, так и на региональных и местных уровнях в атомной сфере.

Например, при принятии Федерального закона «Об использовании атомной энергии» ст. 17–18 Закона была установлена возможность установления Федеральным законом социально-экономических компенсаций граждан за дополнительные факторы риска или за особые условия проживания, осуществления трудовой деятельности или прохождения военной службы. Также предусматривалась обязанность собственников атомных станций и других ядерных установок бесплатного страхования граждан от риска радиационного воздействия.

При этом в связи с принятием Федерального закона «Об использовании атомной энергии» были отменены льготы гражданам в виде 50 %-ной скидки по оплате электроэнергии и тепла (при подаче его от систем теплоснабжения атомных электростанций) населению, проживающему в 30-километровых зонах вокруг действующих атомных электростанций. Городская общественная организация Волгодонская⁵ Ассоциация Потребителей в 2003 г. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействительным п. 2 Перечня утративших силу актов Совета Министров РСФСР и Правительства РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 августа 2002 г. № 630 «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”». Данным п. 2 Перечня была отменена указанная льгота по оплате электроэнергии.

Верховный Суд не принял аргументы заявителей о том, что «отмена ранее установленных льгот невозможна без их равноценной замены» и что такой отменой были нарушены равные права граждан на благоприятную окружающую среду с учетом конкретной территории. Суд указал, что при отсутствии денежных средств в бюджете на реализацию льготы, а также в связи с тем, что установление каких-либо льгот с момента принятия Федерального закона «Об использовании атомной энергии» должно осуществляться на уровне Федерального закона, требования заявителей не подлежали удовлетворению⁶.

Стоит заметить, что ст. 17–18 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», устанавливающие компенсации за дополнительные факторы риска или за особые условия проживания в пределах атомных станций и обязательное страхование граждан от риска радиационного воздействия, в 2004 г. были и вовсе отменены.

Проектирование и строительство атомных станций всегда в любом регионе России вызывает всплеск активности граждан, направленной на противодействие строительству атомных станций (в терминологии ст. 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» – ядерной установки). Методы, которыми граждане пытаются запретить строительство станций, различны: от инициации референдума на уровне субъекта Российской Федерации до оспаривания лицензий, различных подзаконных актов, принимаемых на федеральном уровне.

Так, в Ростовской области при строительстве Ростовской АЭС инициативная группа граждан пыталась организовать референдум по вопросам строительства Ростовской АЭС в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Перечень вопросов, предложенных к референдуму, с одной стороны, понятен с точки зрения простого обывателя, с другой – вызывает улыбку с точки зрения юриста:

1. Считаете ли Вы, что строительство Ростовской АЭС возможно без учета мнения населения Ростовской области?

⁵ Близ г. Волгодонска Ростовской области расположена Волгодонская атомная станция.

⁶ Решение Верховного Суда РФ от 24 апреля 2003 г. № ГКПИ03-298.

2. Согласны ли Вы с использованием Ростовской АЭС водных ресурсов Ростовской области?

3. Согласны ли Вы с транспортировкой ядерных материалов для Ростовской АЭС по территории Ростовской области?

4. Согласны ли Вы со строительством атомной станции на территории Ростовской области?

Избирательная комиссия Ростовской области отказала в регистрации инициативной группы по проведению такого референдума. Отказ был оспорен членами инициативной группы в суде. Суд отказал в удовлетворении их жалобы. Верховный Суд Российской Федерации оставил без изменения решение Ростовского областного суда по следующим основаниям.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» Правительство Российской Федерации осуществляет управление находящимися в федеральной собственности ядерными установками, принимает решение о проектировании, сооружении, эксплуатации, выводе из эксплуатации ядерных установок. Действительно, строительство, техническое перевооружение и реконструкция Ростовской АЭС на всех ее этапах, начиная с постановления от 21 июля 1998 г. № 815 «Об утверждении Программы развития атомной энергетики Российской Федерации на 1998–2005 годы и на период до 2010 года», была одобрена Правительством.

Как указал Верховный Суд⁷, в случае вынесения на референдум на уровне субъекта перечисленных вопросов это могло бы свидетельствовать о «противопоставлении воли и намерений населения субъекта Российской Федерации воле федерального законодателя». Кроме того, сами формулировки предложенных вопросов были направлены на принятие субъектом решения о запрете продолжения строительства Ростовской АЭС, что выходит за рамки компетенции органов государственной власти Ростовской области, так как относится к совместному ведению Российской Федерации и Ростовской области.

В Красноярском крае инициативная группа жителей также пыталась провести краевой референдум по вопросу: «Считаете ли Вы необходимым запретить размещение на территории Красноярского края новых объектов хранения, переработки и захоронения отработавшего ядерного топлива (ОЯТ)?». В проведении референдума гражданам было отказано. Верховный Суд признал неприемлемым рассмотрение вопросов о создании на территории субъектов Российской Федерации новых объектов хранения, переработки и захоронения отработанного ядерного топлива, поскольку в соответствии с

п. «и» ст. 71, ст. 76 Конституции Российской Федерации, ст. 5, 9, 10, 28 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» данные полномочия находятся в ведении Российской Федерации⁸.

Одним из уникальных, на взгляд автора, судебных решений является решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2002 г. № ГКПИ2001-1660⁹, которым было признано недействительным распоряжение Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1483-р (о приеме на переработку ограниченного количества отработавшего ядерного топлива из Венгерской Республики). Указанным распоряжением был разрешен прием на переработку отработавшего ядерного топлива АЭС «Пакш» Венгерской Республики в виде тепловыделяющих сборок и регулирующих кассет после пятилетней выдержки на АЭС «Пакш» в течение всего периода эксплуатации АЭС «Пакш» на условиях, аналогичных приему отработавшего ядерного топлива из других стран по межправительственным соглашениям, заключенным

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 24 апреля 2000 г. № 41-Г00-14.

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 27 августа 2002 г. № 53-Г02-19.

⁹ Оставлено в силе Определением Верховного Суда РФ от 21 мая 2002 г. № КАС02-225.

СССР до 31 декабря 1991 г. Действительно, Указом Президента РФ от 21 апреля 1993 г. № 472 «О выполнении Российской Федерацией межправительственных соглашений о сотрудничестве в сооружении атомных электростанций за рубежом» было подтверждено выполнение Российской Федерацией как государством – правопреемником СССР обязательств, вытекающих из межправительственных соглашений о сотрудничестве в сооружении атомных электростанций за рубежом, заключенных СССР до 1991 г. Такие соглашения, в частности, предусматривали поставки ядерного топлива из России и возврат в Россию на переработку отработавшего ядерного топлива этих атомных электростанций.

Тем не менее при принятии распоряжения Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1483-р в соответствии с ч. 4 ст. 48 Федерального закона «Об охране окружающей среды» должны были быть проведены государственная экологическая экспертиза и иные государственные экспертизы проекта данного распоряжения, предусмотренные законодательством Российской Федерации, обоснованы общее снижение риска радиационного воздействия и повышение уровня экологической безопасности в результате реализации соответствующего проекта. Такие экспертизы в рассматриваемом случае проведены не были, что не опровергалось Правительством Российской Федерации, которое при рассмотрении дела ссылалось только на пропуск срока давности для обращения в суд. Довод о пропуске срока исковой давности был судом отклонен, поскольку заявителями были представлены доказательства того, что решение Минатома России, Госкомэкологии России и Госатомнадзора России, в соответствии с которым должен был осуществляться прием на переработку ограниченного количества отработавшего ядерного топлива и на которое имелась ссылка в распоряжении Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1483-р, было ими получено от международной некоммерческой организации Совет «Грин Пис» только в 2001 г.

Верховный Суд удовлетворил требования заявителей, что означает фактическое признание того, что реализация распоряжения Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1483-р (о приеме на переработку ограниченного количества отработавшего ядерного топлива из Венгерской Республики) могла привести к дальнейшему обострению проблемы радиационного загрязнения и нарушению прав граждан, в связи с тем, что радиоактивные отходы не возвращались в Венгерскую Республику и подлежали захоронению на территории Челябинской области.

Статья 10. Полномочия федеральных органов исполнительной власти

Федеральные органы исполнительной власти:

принимают решения о месте размещения находящихся в федеральной собственности либо имеющих федеральное или межрегиональное значение ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

проводят государственную экспертизу проектной документации объектов использования атомной энергии в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности;

обеспечивают защиту прав граждан при использовании атомной энергии;

обеспечивают безопасность и охрану окружающей среды при использовании атомной энергии;

проводят мероприятия по ликвидации последствий аварий при использовании атомной энергии;

осуществляют полномочия собственника в отношении ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения и радиоактивных веществ, находящихся в собственности Российской Федерации;

осуществляют мероприятия по обеспечению безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

принимают решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, о выводе указанных объектов из эксплуатации, а также о последующем хранении радиоактивных отходов;

организуют обеспечение физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ, находящихся в федеральной собственности;

осуществляют деятельность по обучению специалистов в области использования атомной энергии, в том числе подготовку специалистов с использованием ядерных установок, радиационных источников, ядерных материалов и радиоактивных веществ;

разрабатывают и реализуют комплексные программы социально-экономического развития и экологической безопасности территорий, на которых расположены объекты использования атомной энергии.

Полномочия, установленные частью первой настоящей статьи, могут осуществляться Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» в соответствии с Федеральным законом «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

К федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации в области использования атомной энергии относятся Правительство РФ (ст. 110 Конституции), федеральные министерства и подведомственные им федеральные службы и агентства, руководство которыми осуществляет Президент РФ (например, Министерство Российской Федерации по делам Гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий) либо Правительство РФ (например, Федеральное агентство по атомной энергии), а также иные федеральные органы исполнительной власти (Управление

делами Президента РФ, Главное управление специальных программ Президента РФ). Данная структура взамен ранее существовавшей утверждена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

По выполняемым функциям все федеральные органы исполнительной власти в области использования атомной энергии в мирных и оборонных целях подразделяются на две группы.

В первую группу входят органы, осуществляющие управление в области использования атомной энергии: Федеральное агентство по атомной энергии; Министерство обороны Российской Федерации; Федеральное агентство по промышленности; Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии; Федеральное агентство морского и речного транспорта; Федеральное агентство по науке; Федеральное агентство по энергетике; Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию; Федеральное агентство по недропользованию.

К их основным полномочиям отнесены организация государственного учета, контроля и физической защиты ядерных материалов и радиоактивных отходов, осуществление полномочий собственника в отношении объектов использования атомной энергией, организация готовности в случае ядерной аварии и т. п. (см. комментарий к ст. 20).

Вторую группу составляют органы по регулированию безопасности в области использования атомной энергии, к числу которых относятся: Министерство Российской Федерации по делам Гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральное медико-биологическое агентство. Они выполняют надзорные, разрешительные функции (выдают лицензии, заключения), проводят экспертизы, инспекции и т. п., а также применяют санкции к правонарушителям за несоблюдение законодательства в области использования атомной энергии (подробно полномочия этих органов рассмотрены в комментарии к ст. 21).

Статья 11. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области использования атомной энергии

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области использования атомной энергии:

осуществляют полномочия собственников на радиационные источники и радиоактивные вещества, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации;

осуществляют мероприятия по обеспечению безопасности радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

устанавливают порядок и организуют с участием организаций, общественных организаций (объединений) и граждан обсуждение вопросов использования атомной энергии;

принимают решения о размещении и сооружении на подведомственных им территориях радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

принимают участие в обеспечении защиты граждан и охраны окружающей среды от радиационного воздействия, превышающего установленные нормами и правилами в области использования атомной энергии пределы;

осуществляют контроль за обеспечением радиационной безопасности населения и охраной окружающей среды на подведомственных им территориях, готовностью организаций и граждан к действиям в случае аварии на объекте использования атомной энергии;

осуществляют учет и контроль радиоактивных веществ на подведомственных им территориях в рамках системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ;

организуют обеспечение физической защиты радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

выполняют иные функции в области использования атомной энергии в пределах имеющихся полномочий.

В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с законами указанных субъектов Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга могут осуществляться полномочия, отнесенные настоящим Федеральным законом к полномочиям органов местного самоуправления.

Комментируемая статья настоящего Федерального закона определяет полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ в области использования атомной энергии в мирных и оборонных целях. Следует отметить, что полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ в указанной области значительно уже полномочий федеральных органов исполнительной власти. Органы исполнительной власти субъектов РФ вправе осуществлять полномочия в области использования атомной энергии лишь на подведомственной им территории и в пределах своей компетенции. В их компетенцию входит: установление порядка по обсуждению вопросов использования атомной энергии с участием общественности; осуществление учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов

на подведомственных им территориях; предотвращение несанкционированного проникновения на территорию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения; предотвращение несанкционированного доступа к ядерным материалам и радиоактивным веществам, предотвращение их хищения или порчи; информирование населения через средства массовой информации о радиационной обстановке на подведомственных им территориях; и т. п.

Кроме того, органы исполнительной власти субъектов РФ организуют и осуществляют на межмуниципальном и региональном уровне мероприятия по эвакуации и защите населения от ионизирующих излучений при авариях на объектах использования атомной энергии, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности.

Органы исполнительной власти России, субъектов РФ при осуществлении полномочий в своей работе взаимодействуют с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти в области использования атомной энергии в мирных целях в республиках, областях, краях, городах федерального значения, автономных областях, автономном округе.

Статья 12. Полномочия органов местного самоуправления в области использования атомной энергии

Органы местного самоуправления:

участвуют в обсуждении и решении вопросов размещения на подведомственных им территориях ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

принимают решения о размещении и сооружении на подведомственных им территориях радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности муниципальных образований;

информируют население через средства массовой информации о радиационной обстановке на подведомственных им территориях.

Перечень полномочий органов местного самоуправления в области использования атомной энергии, изложенный в комментируемой статье, не является исчерпывающим. К вопросам местного значения отнесено не только информирование населения о радиационной обстановке через газеты, телевидение, журналы, радио, бюллетени и т. п., но и о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан и их последствиях.

Кроме того, в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» органы местного самоуправления участвуют (наряду с прочими органами власти и организациями) в пропаганде знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, для чего ими могут использоваться средства массовой информации. В соответствие со ст. 11 этого же Закона органы местной власти самостоятельно обучают население способам защиты и действиям в этих ситуациях, в том числе и при авариях на объектах использования атомной энергии.

Помимо рассмотренных полномочий, есть полномочия по эвакуации и защите населения от ионизирующих излучений при авариях на объектах использования атомной энергии. Разработка планов мероприятий по защите граждан входит в компетенцию органов исполнительной власти, а их объем и характер зависят от конкретных условий и параметров аварии. Как правило, в этих планах эвакуация и защита непосредственно населения вменена в обязанности органов местного самоуправления на подведомственной им территории.

Глава III

Права организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан в области использования атомной энергии

Статья 13. Права организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан на получение информации в области использования атомной энергии

Организации, в том числе общественные организации (объединения), и граждане имеют право в установленном законодательством Российской Федерации порядке запрашивать и получать от соответствующих органов исполнительной власти, организаций в пределах их компетенции информацию по безопасности намечаемых к сооружению, проектируемых, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

Граждане имеют право бесплатно получать информацию о радиационной обстановке в данном регионе от организаций системы государственного контроля за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации.

Граждане, подвергшиеся облучению, имеют право на получение соответствующего документа о дозе полученного облучения. Порядок получения такого документа и его форма определяются федеральными органами здравоохранения.

За отказ от предоставления информации, за умышленное искажение или за утаивание объективных данных по вопросам безопасности при использовании атомной энергии руководители организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и средств массовой информации несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации имеют право на посещение в ознакомительных целях ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Порядок посещения объектов использования атомной энергии устанавливается Правительством Российской Федерации.

1. Право граждан и общественных объединений на получение информации установлено также в Федеральном законе от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», ст. 23 которого гласит, что граждане и общественные объединения имеют право на получение объективной информации от организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ею функций о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению безопасности. Комментируемая норма конкретизирует конституционное право граждан свободно искать и получать информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции). Это касается всех граждан, проживающих на территории России, без каких-либо исключений или предпочтений. Определен в общем виде круг органов и должностных лиц, которые обязаны удовлетворять информационные запросы граждан и организаций. В данном случае целесообразно руководствоваться

п. 3 ст. 10, ст. 11, 12, 24 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» о режиме использования информации, включая и право на судебную защиту в случаях отказа в доступе к открытой информации.

Ограничения в составе получаемой любыми организациями, независимо от их организационно-правовой формы, и гражданами информации связаны со сведениями, которые не подлежат открытому распространению (государственная тайна). Отнесение информации к государственной тайне осуществляется в соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне». Государственная тайна – это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности РФ (ст. 2).

Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203.

За отказ от предоставления информации, за умышленное искажение или за утаивание объективных данных по вопросам безопасности при использовании атомной энергии руководители организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и средств массовой информации могут понести как административную, так и уголовную ответственность.

Соккрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию, влечет наложение административного штрафа (ст. 8.5 КоАП РФ).

За вред, причиненный отказом от предоставления информации, за умышленное искажение или за утаивание объективных данных по вопросам безопасности при использовании атомной энергии, виновное лицо привлекается к уголовной ответственности. Так, ст. 140 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо за предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан.

Так как граждане и общественные объединения имеют право на получение объективной информации о радиационной обстановке в регионе и принимаемых мерах по совершенствованию системы радиационной защиты, то введены радиационно-гигиенический паспорт территорий как показатель радиационного благополучия.

В настоящее время во многих субъектах РФ внедрена автоматизированная система контроля радиационной обстановки (АСКРО), состоящая из комплекса инженерно-технических средств и средств автоматизации ее функционирования. АСКРО осуществляет непрерывный контроль за мощностью эквивалентной дозы гамма-излучения, за концентрацией альфа-, бета- и гамма-излучающих радионуклидов. Система позволяет своевременно обнаруживать превышения установленных пределов и передавать данные измерений в центр сбора и обработки информации, а затем автоматически в Ситуационно-кризисный центр (СКЦ) Росатома, а также в систему «Интернет». Таким образом, АСКРО позволяет непрерывно получать данные о радиационной обстановке, что дает возможность оперативно принимать меры в случае превышения установленных пределов. Во многих населенных пунктах России имеются табло, демонстрирующие текущий уровень радиационного фона. Напомним, что величина естественного фона на территории России равна 0,04—0,20 микро-Зиверта в час (4—20 мкр/час).

2. Федеральным законом от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» предусмотрено создание единой государственной системы учета и контроля индивидуальных доз облучения населения, формируемых не только антропогенными источниками ионизирующего излучения, но и естественным и техногенно измененным радиационным фоном, а также в результате рентгено-диагностических процедур. Граждане (лица из населения), подвергшиеся радиационному воздействию, имеют право на получение соответствующего документа о полученной ими дозе облучения. Документ, удостоверяющий полученную дозу облучения, выдается:

при медицинских процедурах – территориальными органами Министерства здравоохранения Российской Федерации;

при ликвидации последствий радиационных аварий – территориальными органами Министерства Российской Федерации по делам Гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

при проживании на территориях, подвергшихся аварийному загрязнению радиоактивными веществами техногенного происхождения, – территориальными центрами государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Органы, уполномоченные Правительством Российской Федерации, обязаны обеспечить каждому лицу, подвергшемуся аварийному облучению, возможность бесплатного получения квалифицированных консультаций по правовым, экономическим, социальным и другим вопросам, связанным с облучением, получение необходимых документов и справок.

Кроме того, на территории Российской Федерации осуществляется регистрация лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов, которая проводится в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека». Регистрацию осуществляют ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии» в субъектах Российской Федерации – Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Для осуществления регистрации лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов, на базе Федеральных государственных учреждений здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии» в субъектах Российской Федерации созданы приказами главных врачей ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии» по согласованию с руководителями управлений Роспотребнадзора по субъекту Российской Федерации и функционируют региональные банки данных, являющиеся региональной составляющей единого Федерального банка данных.

3. Порядок посещения гражданами Российской Федерации объектов использования атомной энергии регулируется соответствующим положением, утвержденным Правительством РФ от 18 декабря 1996 г. № 1516.

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, утверждены согласованные с Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации перечни объектов использования атомной энергии, разрешенных для посещения гражданами Российской Федерации в ознакомительных целях.

Посещение гражданами Российской Федерации объектов использования атомной энергии осуществляется в ознакомительных целях и в целях получения следующей информации:

о состоянии радиационной обстановки на объекте и ее влиянии на здоровье населения и окружающую среду;

об обеспечении ядерной и радиационной безопасности населения, проживающего в районе объекта;

о технической безопасности функционирования объекта;

об организации учета ядерных материалов и радиоактивных веществ и контроля за их использованием и хранением.

Граждане Российской Федерации могут в ознакомительных целях посетить следующие объекты, при условии, что сведения о них не составляют государственную тайну:

ядерные установки – сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами; сооружения, комплексы, полигоны, установки и устройства с ядерными зарядами для использования в мирных целях; другие содержащие ядерные материалы сооружения, комплексы, установки для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов;

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

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

Доступ граждан Российской Федерации на объекты использования атомной энергии осуществляется на основании письменного заявления установленной формы, поданного не менее чем за 45 суток до дня посещения, с указанием цели посещения объекта и перечня интересующих посетителей вопросов. Доступ граждан на объекты использования атомной энергии осуществляется по документам, удостоверяющим личность.

При этом запрещается доступ граждан на объект использования атомной энергии в случае возникновения чрезвычайной ситуации или ликвидации ее последствий, а также при поступлении информации об осложнении оперативной обстановки в районе объекта.

Статья 14. Права организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан на участие в формировании политики в области использования атомной энергии

Организации, в том числе общественные организации (объединения), и граждане имеют право на участие в обсуждении проектов законодательных актов и программ в области использования атомной энергии, а также в обсуждении вопросов по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения.

Федеральные органы исполнительной власти в пределах имеющихся полномочий обязаны проводить с участием организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан обсуждение вопросов о размещении, проектировании и сооружении объектов использования атомной энергии.

По результатам такого обсуждения федеральные органы исполнительной власти принимают решения, которые подлежат обязательному опубликованию в официальном печатном органе. Эти решения после их принятия могут быть обжалованы в суд физическими или юридическими лицами, чьи права и охраняемые законом интересы были нарушены.

Организации, в том числе общественные организации (объединения), имеют право рекомендовать своих представителей для участия в экспертизах ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения на стадии их размещения, проектирования, сооружения, эксплуатации и вывода из эксплуатации.

Одним из примеров не совсем удачного отстаивания гражданами своего права на участие в обсуждении проектов программ в области использования атомной энергии является попытка оспаривания распоряжения Правительства РФ от 22 февраля 2008 № 215-р «О Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики до 2020 года». Указанным распоряжением было запланировано строительство в Челябинской области Южно-Уральской АЭС. По мнению заявителей, данное распоряжение являлось решением о размещении и сооружении Южно-Уральской АЭС и, принятое без учета мнения граждан и итогов референдума, нарушило их право на участие в обсуждении проектов программ в области использования атомной энергии.

Между тем Верховный Суд¹⁰ квалифицировал распоряжение № 215-р исключительно как план размещения электростанций, принимаемый Правительством Российской Федерации в рамках полномочий по формированию генеральной схемы размещения объектов электроэнергетики с учетом планов развития промышленного производства и жилищного строительства, в связи с чем привлечение граждан к обсуждению данного правового акта не требовалось. Несмотря на данную правовую позицию, высказанную Верховным Судом, указанное дело является показательным с точки зрения правовой активности граждан и их озабоченности вопросами строительства объектов атомной энергетики в местах проживания.

¹⁰ Решение Верховного Суда РФ от 26 августа 2008 г. № ГКПИ08-1528 «Об оставлении без удовлетворения заявления об отмене пункта 1 распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2008 года № 215-р «О Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики до 2020 года» в части планирования строительства Южно-Уральской АЭС».

Без сомнения, граждане, оспаривавшие Распоряжение № 215-р, в будущем примут активное участие в обсуждении вопросов размещения, проектирования и сооружения Южно-Уральской АЭС. С точки зрения общей правовой культуры, такая тенденция не может не радовать, с другой стороны, если подобные акции являются запланированными с целью удовлетворения собственных материальных потребностей.

Статья 15. Право граждан на возмещение убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием при использовании атомной энергии

Граждане, которым причинены убытки и вред в результате радиационного воздействия при использовании атомной энергии, имеют право на возмещение указанных убытков и вреда в полном объеме в соответствии со статьями 53–60 настоящего Федерального закона и другими законодательными актами Российской Федерации.

Статья 15 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» во исполнение ст. 42 и 53 Конституции Российской Федерации устанавливает общий принцип полного возмещения гражданам вреда и убытков, причиненных радиационным воздействием.

В связи с крупномасштабной катастрофой на Чернобыльской АЭС государством в целях возмещения гражданам вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, возмещения вреда за риск вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни в результате чернобыльской катастрофы, был принят специальный Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Как показала практика применения положений указанного закона территориальными органами Федеральной государственной службы занятости допускались недоплаты или несвоевременные выплаты сумм возмещения вреда здоровью по вине работодателя или/и уполномоченных органов либо из-за допущенных ими счетных ошибок. В ответ на требования граждан служба при отказе в таких выплатах ссылаясь на необходимость применения ст. 208 ГК РФ, согласно которой требования, предъявленные по истечении трех лет с момента возникновения права на возмещение такого вреда, удовлетворяются за прошлое время не более чем за три года, предшествовавшие предъявлению иска.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу применения указанного исключения разъяснил¹¹, что положения ст. 208 Гражданского кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с положениями Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не препятствуют взысканию за прошлое время без ограничения каким-либо сроком своевременно не полученных пострадавшими лицами сумм возмещения вреда, причиненного их жизни или здоровью при исполнении ими обязанностей по трудовому договору, а также причиненного вследствие чернобыльской катастрофы по вине органов, обязанных осуществлять такие выплаты.

Более того, Конституционный Суд Российской Федерации в продолжение позиции, изложенной в Постановлении от 1 декабря 1997 г. № 18-П, указал, что вред, причиненный гражданам, оказавшимся в зоне влияния радиационного излучения и других неблагоприятных факторов, возникших в момент чернобыльской катастрофы и продолжающих

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 3 ноября 2006 г. № 445-О «По жалобам граждан Бронникова Валерия Акимовича и Володина Николая Алексеевича на нарушение их конституционных прав положениями статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации».

действовать вследствие риска проживания (работы) на радиационно загрязненных (сверх допустимого уровня) территориях, как относящийся к вреду реально невозполнимому и неисчисляемому, обязывает государство стремиться к его возможно более полному по объему возмещению. В связи с чем признанный государством объем возмещения вреда должен безусловно соблюдаться, что обуславливается особенностями конституционно-правовых отношений между гражданами и государством, которое должно обеспечить гарантированную стабильность при реализации закрепленного ст. 42 Конституции Российской Федерации права каждого на возмещение ущерба. В связи с чем Конституционный Суд Российской Федерации в этой части обязал пересмотреть судебные решения и удовлетворить требования граждан.

Вопрос о применении ст. 15 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» также исследовался Конституционным Судом Российской Федерации во время приостановления действия Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2003 год» и «О федеральном бюджете на 2004 год» в части применения положений ст. 28 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Статьей 28 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» все граждане Российской Федерации, подвергшиеся радиоактивному воздействию вследствие чернобыльской катастрофы, независимо от места проживания подлежали обязательному бесплатному государственному страхованию личности от риска радиационного ущерба в пределах 20 тыс. руб. и при наступлении страхового события имели право на получение страховых сумм независимо от выплат по социальному страхованию, социальному обеспечению и в порядке возмещения ущерба вследствие чернобыльской катастрофы. При этом в 2003 и 2004 г. выплата страхового возмещения не производилась в связи с тем, что в федеральном бюджете не были предусмотрены средства на выплату таких компенсаций. Таким образом, в результате приостановления федеральными законами о федеральных бюджетах действия ст. 28 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» право граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы, на возмещение вреда в виде страховых выплат (и, следовательно, право на возмещение причиненного вреда в полном объеме) на протяжении ряда лет с 2001 г. оказалось фактически заблокированным.

Конституционный Суд Российской Федерации по результатам рассмотрения данного дела признал сложившуюся ситуацию противоречащей принципам правового социального государства, в том числе принципам равенства и справедливости, а также конституционным требованиям о том, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина¹².

Данное решение еще раз продемонстрировало последовательную позицию Конституционного Суда Российской Федерации в признании принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения возмещения вреда, причиненного радиационным воздействием.

Впоследствии ст. 28 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в 2004 г. утратила силу.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2004 г. № 344-О «По жалобе гражданина Бородкина Владимира Федоровича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2003 год” и “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним».

С применением ст. 15 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» непосредственно связан также вопрос, рассматривавшийся Верховным Судом Российской Федерации, об объемах выплаты ежемесячной денежной компенсации за работу в зоне с правом на отселение (зон чернобыльской катастрофы). По мнению заявителей, обратившихся в Верховный Суд, постановление Минтруда России от 4 ноября 1992 года № 29 «Об утверждении разъяснения «О доплатах гражданам, работающим в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС», которым был, по их мнению, введен уменьшенный объем выплат. Тем не менее по результатам анализа норм Федерального закона «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и его практического применения был сделан вывод о том, что ежемесячная денежная компенсация выплачивается пропорционально отработанному времени при работе по трудовому договору на условиях неполной продолжительности рабочего времени, следовательно, вред, причиненный радиационным воздействием, выплачивается гражданам, работающим в зоне с правом отселения, возмещается в полном объеме в соответствии со ст. 15 Федерального закона «Об использовании атомной энергии».

Статья 16. Права работников объектов использования атомной энергии на социальные гарантии

Работники ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, командированные на указанные объекты, а также работники, занятые на каких-либо других работах с ядерными материалами и радиоактивными веществами, имеют право на социальные гарантии за негативное воздействие ионизирующего излучения на здоровье человека и за дополнительные факторы риска. Право на социальную гарантию за негативное воздействие ионизирующего излучения на здоровье человека (включая медико-санитарное обслуживание) имеют также лица, ранее работавшие на объектах использования атомной энергии. Виды, размеры предоставления социальных гарантий за негативное воздействие ионизирующего излучения на здоровье человека и за дополнительные факторы риска, а также источники, за счет которых осуществляется их финансирование, определяются законодательством Российской Федерации.

Порядок предоставления социальных гарантий определяется Правительством Российской Федерации.

Число объектов, применяющих в работе ядерные материалы, радиоактивные вещества и источники ионизирующего излучения, постоянно растет. Работники, занятые на таких работах, имеют право на социально-экономические компенсации за негативное воздействие ионизирующего излучения на их здоровье и за дополнительные факторы риска.

Обеспечивая реализацию гражданами РФ конституционного права на охрану здоровья, государство предусматривает специальные гарантии для работников объектов использования атомной энергии. Эти гарантии прежде всего направлены на минимизацию негативного воздействия ионизирующего излучения на здоровье таких работников. Так, Трудовым кодексом РФ предусмотрены следующие социально-экономические гарантии работникам объектов использования атомной энергии, которые обязательны для работодателя:

установлен сокращенный рабочий день. При установлении сокращенной продолжительности рабочего времени за работником сохраняются все предусмотренные законодательством льготы и преимущества, в частности сохранение полной оплаты труда (ст. 92 ТК РФ);

предоставлен ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск (ст. 92 ТК РФ). При этом отзыв работника из отпуска, а также его замена денежной компенсацией не допускаются;

оплата труда производится в повышенном размере (ст. 146, 147 ТК РФ);

выдаются средства индивидуальной защиты: противогазы, респираторы, шлемы, профилактические пасты и мази, смывающие и дезинфицирующие средства и др. (ст. 221 ТК РФ);

проводятся обязательные медицинские осмотры (ст. 213 ТК РФ). В целях снижения вероятности аварий в связи с неправильными действиями персонала, связанными с отклонениями в состоянии здоровья отдельных работников, проводятся обязательные предварительные (при поступлении на работу), периодические (ежегодные) медицинские осмотры и психофизиологические обследования работников объектов использования атомной энергии.

Однако в создании условий работникам объектов использования атомной энергии немалую роль играет коллективный договор. Он может расширить круг работников, кото-

рым предоставляются гарантии и компенсации в связи с негативным воздействием ионизирующего воздействия. Например, в коллективный договор могут быть включены положения о предоставлении дополнительных социально-экономических гарантий таким работникам.

Указанным актом можно расширить круг гарантий и компенсаций, предоставляемых работникам объектов использования атомной энергии, например, предусматривать право использования ежегодного оплачиваемого отпуска в удобное для работника время, право выбора режима работы (графика сменности), право на предоставление дополнительных профилактических, лечебно-диагностических и реабилитационных мероприятий и т. п. Возможно и усиление гарантий, предусмотренных законодательством: увеличение продолжительности дополнительных оплачиваемых отпусков, оплата проезда к месту отдыха и иные меры поддержки.

Гарантии и компенсации работникам объектов использования атомной энергии могут предусматриваться также локальным нормативным актом или трудовым договором.

Статьи 17–18

Утратили силу

Статья 19. Права гражданина при проведении медицинских процедур с применением ионизирующего излучения

Гражданину по его требованию предоставляется полная информация о величине планируемой и фактически полученной им дозы при обследовании или лечении.

Право на принятие решения о применении ионизирующего излучения в ходе проведения медицинских процедур предоставляется гражданину или его законному представителю.

Как уже отмечалось, атомная энергия (радионуклиды и их соединения) используется в медицине как в диагностических целях, так и для лечения. В принципе, облучение в медицинских учреждениях направлено на исцеление больного. Однако нередко дозы оказываются неоправданно высокими. Источником вредного воздействия атомной энергии при мирном использовании является только ионизирующее излучение, испускаемое при радиоактивном распаде или при ядерных превращениях, в процессе которых происходит высвобождение внутриядерной энергии. В Российской Федерации, как отмечают эксперты, сложилась неблагоприятная ситуация, связанная с массовым избыточным облучением пациентов при медицинских процедурах и несущая потенциальную угрозу здоровью населения. Несмотря на то что применяемые в медицинских учреждениях методы обследования соответствуют общепринятым стандартам диагностики и принципам безопасности, прослеживается тенденция к неуклонному повышению доз облучения пациентов при использовании источников ионизирующего излучения в диагностических целях. Основные причины тому две. Первая причина очевидна, она обусловлена известными обстоятельствами и связана с применением физически и морально устаревшего оборудования. Ко второй причине можно отнести отсутствие конкурентных методов диагностики, способных полностью заменить все виды обследования, связанные с применением ионизирующего излучения, кроме отдельных рутинных методик с низкой информативностью. Одним из самых распространенных медицинских приборов является рентгеновский аппарат, но вместе с тем получают все более широкое распространение и новые сложные диагностические методы, опирающиеся на использование радиоизотопов (например, лучевая диагностика).

Однако негативные последствия облучения для здоровья людей не ограничиваются предельно допустимыми или пороговыми величинами. Немаловажное значение имеет так называемый стохастический эффект ионизирующего излучения, не связанный с получением точно определенной дозы и зависящий только от самого факта радиационного воздействия. Персоналифицированные последствия такого воздействия невозможно оценить с абсолютной точностью, но имеются веские научные доказательства их непосредственной связи с ростом числа генетических дефектов, врожденных аномалий, иммунодефицитных состояний, онкологических и других серьезных заболеваний.

Учитывая указанные обстоятельства, комментируемая статья закрепляет право граждан-пациентов как на принятие решения о применении ионизирующего излучения, так и на предоставление по требованию пациентов полной информации о величине планируемой и фактически полученной ими доз при обследовании или лечении. За недееспособных граждан, в том числе и несовершеннолетних, такое решение и требование медицинскому учреждению могут принять и предъявить их родители, усыновители, попечители или опекуны.

При обследовании и лечении граждан право, закрепленное в комментируемой статье, может реализовываться при применении рентгеновских кабинетов, аппаратов, включая передвижные флюорографические кабинеты, аппараты. Необходимо учитывать, что пациент не имеет права отказаться от применения ионизирующего излучения в ходе проведения медицинских процедур в случае профилактических исследований, проводимых в целях выявления заболеваний, опасных в эпидемиологическом отношении.

В настоящее время измерение реальных доз, получаемых пациентами во время процедур, обычно проводится расчетными способами по таблицам, которые не дают реальных показателей. С этой целью планируется приобретение для медицинских учреждений систем учета доз (дозиметрии), получаемых пациентами при рентгеновских процедурах, проявочных автоматов, широкое внедрение орто-хроматической (зеленочувствительной) пленки, цифровых кассет, автоматизированных рабочих мест врачей-рентгенологов, новых информационных технологий.

Глава IV

Государственное управление использованием атомной энергии

Статья 20. Органы государственного управления использованием атомной энергии

Государственное управление использованием атомной энергии осуществляют федеральные органы исполнительной власти и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее также – органы управления использованием атомной энергии) в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В компетенцию органов управления использованием атомной энергии в соответствии с положениями об этих органах входят:

- проведение государственной научно-технической, инвестиционной и структурной политики в области использования атомной энергии;
- разработка мер по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии;
- разработка норм и правил в области использования атомной энергии;
- разработка мер по пожарной охране и физической защите ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- организация готовности сил и средств к действиям в случае чрезвычайных ситуаций на объектах использования атомной энергии и государственный контроль за выполнением мероприятий по их предупреждению;
- участие в организации и проведении работ по сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;
- государственный контроль за соблюдением требований государственных стандартов, правил метрологии и сертификации в области использования атомной энергии;
- государственный контроль за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации;
- государственный учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- государственный контроль за технической безопасностью судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками;
- формирование и реализация программ по обращению с радиоактивными отходами;
- другие функции в соответствии с положением об органах управления использованием атомной энергии.

Как уже отмечалось (см. комментарий к ст. 10), исполнительными структурами системы государственных гарантий безопасности при использовании атомной энергии являются органы государственного управления использованием атомной энергии и органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, функции которых установлены ст. 20 и 25 комментируемого закона в соответствии с рекомендациями Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), а также Федеральным законом «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”».

В соответствии с федеральным законодательством об обеспечении радиационной безопасности в основные функции органов государственного управления использованием атомной энергии входит: проведение государственной политики в области использования атомной энергии; обеспечение радиационной безопасности; организация готовности к действиям в случае аварий; государственный учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных отходов; выдача сертификатов-разрешений на перевозки; признание эксплуатирующихся организаций и т. п.

Государственное управление использованием атомной энергии осуществляют: федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление использованием атомной энергии в пределах своих полномочий, к числу которых прежде всего относится Федеральное агентство по атомной энергии (Росатом);

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом». К первой группе относятся: Федеральное агентство по атомной энергии; Министерство обороны Российской Федерации; Федеральное агентство по промышленности; Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии; Федеральное агентство морского и речного транспорта; Федеральное агентство по науке и инновациям; Федеральное агентство по энергетике; Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию; Федеральное агентство по недропользованию.

Полномочия каждого из этих органов определены положением об этих органах, данным Федеральным законом, другими законами и иными правовыми актами Российской Федерации, поэтому необходимо дифференцировать компетенцию органов, осуществляющих управление использованием атомной энергии, по степени важности и обязательности.

Федеральное агентство по атомной энергии было образовано 9 марта 2004 г. Указом Президента России № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» на базе упраздненного Министерства Российской Федерации по атомной энергии (Минатом). Федеральное агентство по атомной энергии (Росатом) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по проведению государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования атомной энергетики, ядерного оружейного комплекса, ядерно-топливного цикла, атомной науки и техники, ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, а также международное сотрудничество в этой сфере.

Федеральное агентство по атомной энергии является органом государственного управления использованием атомной энергии, государственным компетентным органом по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, центральным государственным органом и пунктом связи в соответствии с международной Конвенцией о физической защите ядерного материала и национальным компетентным органом по выполнению обязательств Российской Федерации в области обеспечения физической защиты ядерного материала в МАГАТЭ и других международных организациях. Руководство деятельностью Федерального агентства по атомной энергии (Росатом) осуществляет Правительство Российской Федерации.

Согласно Указу Президента РФ от 20 мая 2004 г. «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» и постановлению Правительства РФ от 28 июня 2004 г. № 316 «Об утверждении Положения Федерального агентства по атомной энергии» на Агентство, в частности, возложено выполнение следующих функций:

осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федерального органа государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным

государственным учреждениям и федеральным государственным унитарным предприятиям, подведомственным Агентству;

выполняет функции государственного заказчика – координатора работ по комплексной утилизации атомных подводных лодок и надводных кораблей с ядерными энергетическими установками, а также по снижению радиационной опасности в местах их дислокации, экологической реабилитации объектов, связанных с временным хранением отработавшего ядерного топлива, твердых и жидких радиоактивных отходов;

осуществляет функции государственного заказчика – координатора специальных экологических программ;

принимает решение о признании организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами;

осуществляет управление государственным запасом специального сырья и делящихся материалов, а также находящимися в федеральной собственности ядерными материалами, за исключением ядерных материалов, передаваемых в составе изделий Министерству обороны Российской Федерации, заключает в установленном порядке договоры на передачу находящихся в федеральной собственности ядерных материалов в пользование юридическим лицам;

ведет государственный регистр ядерных материалов; проводит в установленном порядке экспертизу секретных и совершенно секретных изобретений в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

осуществляет информационное, аналитическое, документационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности специальной комиссии по вопросам ввоза на территорию Российской Федерации облученных тепловыделяющих сборок зарубежного производства;

выдает странам-поставщикам заверения в отношении мирного использования импортируемых ядерных товаров и технологий, обеспечения их физической защиты и условий последующей передачи и т. п.

В свою очередь, на Федеральное агентство по промышленности и энергетике возложены функции по ведению ведомственного раздела государственного реестра опасных производственных объектов, а также ведомственного регистра ядерных материалов. Кроме того, осуществляет в пределах своей компетенции функции органа управления использованием атомной энергии, в том числе по обеспечению физической защиты ядерных установок, радиационных источников, ядерных материалов и радиоактивных веществ, государственному учету и контролю ядерных материалов и радиоактивных веществ на ведомственном уровне.

Федеральное агентство морского и речного транспорта организует мероприятия по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания в рассматриваемой сфере.

Федеральное агентство по образованию размещает на конкурсной основе среди высших учебных заведений, имеющих государственную аккредитацию, государственные задания по подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием, в том числе инженерных и научных кадров в области использования атомной энергии.

На Федеральное агентство по науке и инновациям возложены функции по разработке прогнозов развития научной, научно-технической и инновационной сферы, рынков наукоемкой продукции и услуг, экспертиза и подготовка заключений по проектам федеральных

целевых программ, межотраслевых и межгосударственных научно-технических и инновационных программ.

Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию организует деятельность по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан, пострадавших вследствие радиационных аварий и катастроф.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами в области использования атомной энергии.

Что же касается Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (сокращенное название – Госкорпорация «Росатом»), она была образована 18 декабря 2007 г. Госкорпорация «Росатом» управляет всеми ядерными активами Российской Федерации, включая и гражданскую часть атомной отрасли, и ядерный оружейный комплекс. Госкорпорация «Росатом» осуществляет не только коммерческую деятельность, обеспечивая развитие атомной энергетики и предприятий ядерного топливного цикла, но и выполняет функции, возложенные на нее государством, к числу которых относятся:

обеспечение национальной безопасности (ядерное сдерживание), ядерной и радиационной безопасности;

развитие прикладной и фундаментальной науки; выполнение международных обязательств Российской Федерации в области мирного использования атомной энергии и режима нераспространения ядерных материалов.

На Госкорпорацию «Росатом» возложены три главные задачи: обеспечение устойчивого развития ядерного оружейного комплекса;

наращивание доли атомной энергии в энергобалансе страны (цель – 25–30 % к 2030 г.) при повышении уровня безопасности работы отрасли;

расширение традиционных ниш российского присутствия на мировом рынке ядерных технологий и завоевание новых.

В состав Госкорпорации входят: ОАО «Атомэнергопром», объединившее все гражданские активы атомной отрасли;

предприятия ядерного оружейного комплекса; ФГУП «Атомфлот», управляющее атомным ледокольным флотом;

ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС», управляющая энергетическими активами в 14 странах и контролирующая операции по экспорту и импорту электричества;

ЗАО «Атомстройэкспорт», осуществляющее строительство АЭС за рубежом.

Статья 21. Государственный контроль за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации

На территории Российской Федерации осуществляется государственный контроль за радиационной обстановкой в целях своевременного выявления изменений радиационной обстановки, оценки, прогнозирования и предупреждения возможных негативных последствий радиационного воздействия для населения и окружающей среды, а также в целях систематического предоставления соответствующей оперативной информации органам государственной власти, органам управления использованием атомной энергии, органам государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии и организациям для принятия необходимых мер по предотвращению или снижению радиационного воздействия.

Порядок организации и функционирования системы государственного контроля за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации и полномочия соответствующих органов, осуществляющих такой контроль, определяются Правительством Российской Федерации.

Для своевременного принятия решений по защите от воздействия ионизирующих излучений при использовании атомной энергии необходимо иметь объективную и исчерпывающую информацию о параметрах радиационной обстановки. Поэтому создание эффективной системы радиационного контроля является одной из важнейших задач в области использования атомной энергии. Радиационный контроль на территории Российской Федерации осуществляется в целях ограничения и минимизации последствий облучения населения страны от загрязнения окружающей среды радиоактивными веществами.

Под радиационным контролем понимается комплекс взаимоувязанных и обязательных к исполнению административных, организационно-технических, санитарно-гигиенических мероприятий и правовых мер, направленных на снижение воздействия на население радиационного фактора. Задачей радиационного контроля является получение объективных данных по радиационной обстановке. При этом контроль за дозами облучения человека (внутренними и внешними) является неотъемлемой частью системы радиационного контроля. Измеряемыми параметрами объектов радиационного контроля являются основные характеристики факторов радиационного воздействия на человека: для внешнего излучения – мощность экспозиционной дозы (МЭД) и плотность потока частиц;

для внутреннего – концентрация радионуклидов в объектах контроля (вода, воздух, почва, продукты питания, организм человека и др.). Перечень радионуклидов, подлежащих нормированию и контролю, устанавливается нормативными актами.

Государственный радиационный контроль осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Кроме того, радиационный контроль проводится и на каждом объекте использования атомной энергии, который возлагается на эксплуатирующую организацию.

На федеральном уровне такой контроль помимо Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляют Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Министерство здравоохранения России и Гидрометцентр России.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет государственный надзор за соблюдением всеми предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами норм радиационной безопасности, основных санитарных правил работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений, нормативных документов, регламентирующих радиационную безопасность населения и других категорий облучаемых лиц, индивидуальный дозиметрический контроль внешнего облучения критических групп населения. Кроме того, совместно с Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии осуществляет государственный надзор за измерением радиоактивного загрязнения природной среды, включающий проверку соблюдения метрологических правил и норм, состояния и правильности применения средств и методик выполнения измерений, а также метрологический надзор за средствами измерений, метрологическую аттестацию методик измерений радионуклидного загрязнения объектов контроля, аккредитацию подразделений радиационного контроля (испытательных лабораторий) и ведение их реестра.

Минздрав России дает оценку и прогноз доз облучения населения на всей территории страны.

Гидрометцентр России осуществляет общую оценку радиационной обстановки (радиационный мониторинг) на территории России, которая проводится для оперативного обнаружения опасного увеличения радиоактивности в приземном воздухе для идентификации источников повышения загрязнения.

На уровне субъектов Российской Федерации государственный контроль за радиационной обстановкой осуществляется территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти (например, Уральское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору).

Невосприимчивость органов чувств человека к ионизирующим излучениям при использовании атомной энергии потребовала создания высокоэффективных и надежных систем сигнализации, блокировки и контроля уровней излучения. Однако, по мнению специалистов, традиционные методы контроля не решают задач оперативного определения времени и места возникновения быстротекущих процессов изменения радиационной обстановки на обширной территории. Поэтому должен быть круглосуточный контроль параметров радиационной обстановке, что обеспечивается только территориальными автоматизированными системами контроля радиационной обстановки (АСКРО). Ее спектрометрические посты осуществляют контроль радионуклидного состава атмосферного воздуха, а также информирование территориальных органов государственной власти о времени и месте возникновения радиационного воздействия. Оперативная информация о результатах экспрессного анализа каждый день поступает по каналам GSM-сети в региональные информационно-аналитические центры. Как отмечают специалисты, наличие в субъектах РФ системы АСКРО значительно повышает эффективность контроля радиационной обстановки и позволяет территориальным органам государственной власти принимать оперативные решения по обеспечению радиационной безопасности в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Так, при получении результатов контроля, превышающих установленные нормативы, в результате чего требуются корректировки управленческих решений или дополнительные мероприятия по радиационной защите населения, информация об этом представляется оперативно в установленном порядке в соответствующие министерства и ведомства. Такие системы функционируют только в некоторых регионах страны (например, Волгоградской области, Красноярском крае и т. д.).

Результаты мониторинга ежегодно заносятся в радиационно-гигиенические паспорта организаций, осуществляющих деятельность по использованию атомной энергии, а также в радиационно-гигиенические паспорта территорий. Такие паспорта содержат сведения об

оценке радиационной безопасности населения (персонала); информацию о территориях и группах риска населения (персонала), подверженных повышенным уровням воздействия ионизирующего излучения; прогноз радиационной ситуации в организациях, использующих источники ионизирующих излучений, и на территориях; рекомендации, необходимые для планирования, проведения мероприятий и принятия решений, связанных с обеспечением радиационной безопасности населения (персонала); анализ эффективности проводимых мероприятий, связанных с обеспечением радиационной безопасности населения (персонала); а также информацию, необходимую для принятия решений органами управления.

Статья 22. Государственный учет и контроль ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов

Ядерные материалы, радиоактивные вещества, радиоактивные отходы независимо от формы собственности подлежат государственному учету и контролю в системе государственного учета и контроля ядерных материалов и в системе государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов для определения наличного количества этих материалов, веществ и отходов в местах их нахождения, предотвращения потерь, несанкционированного использования и хищений, предоставления органам государственной власти, органам управления использованием атомной энергии и органам государственного регулирования безопасности информации о наличии и перемещении ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также об их экспорте и импорте.

Порядок организации системы государственного учета и контроля ядерных материалов и системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также органы, осуществляющие государственный учет и контроль ядерных материалов и государственный учет и контроль радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, определяются Правительством Российской Федерации.

Как уже отмечалось в комментарии к ст. 9, к полномочиям Правительства Российской Федерации отнесены вопросы организации системы государственного учета и контроля, назначение органов, осуществляющих государственный учет и контроль ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Мероприятия по учету и контролю ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов осуществляются для определения количества этих материалов и веществ, а также места их нахождения. Результаты учета и контроля обеспечивают органы государственной власти и регулирования безопасности информацией о наличии и перемещении ядерных материалов, а также об их экспорте и импорте.

Обладание ядерными материалами, радиоактивными веществами и отходами в силу особенностей их возможного использования оказывает существенное влияние как на безопасность не только нашей страны, но и всего мира. Потенциальная ядерная и радиационная опасность такого рода веществ определяет отнесение технологических процессов по обращению с ними к оказывающим негативное влияние на окружающую среду. Все это и обусловило необходимость создания системы государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и отходов. Положение о системе государственного учета и контроля ядерных материалов утверждено постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 352. В этом положении определяются назначение, цели и принципы учета и контроля ядерных материалов и основные требования к их учету и контролю, а также минимальное количество ядерных материалов в организации, начиная с которого они подлежат государственному учету и контролю. Так, учету и контролю в Российской Федерации подлежат следующие ядерные и специальные неядерные материалы независимо от химического соединения, в которое они входят, и их физического состояния: плутоний, уран (за исключением урана, содержащегося в руде), торий (за исключением тория, содержащегося в руде), нептуний-237, америций-241, америций-243, калифорний-252, дейтерий, тритий, литий-6.

Структура системы состоит из нескольких уровней. На федеральном уровне государственный учет и контроль ядерных материалов, предназначенных для использования в мирных целях, должно осуществлять Федеральное агентство по атомной энергии. Но эти

полномочия в соответствии со ст. 20 комментируемого Федерального закона переданы Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Надзорные функции за этой системой выполняет Федеральная служба по экологическому, техническому и атомному надзору. Перемещение ядерных материалов через таможенную границу контролирует Государственный таможенный комитет Российской Федерации. На федеральном уровне систематизируются сведения по Российской Федерации в целом, а также по федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственное управление использованием атомной энергии, Российской академии наук, государственному научному центру Российской Федерации и эксплуатирующим организациям, не входящим в их ведение.

На ведомственном уровне систематизируются сведения по конкретным федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственное управление использованием атомной энергии, и Российской академии наук, а также по подведомственным им эксплуатирующим организациям и по зонам баланса материалов этих организаций. Учет и контроль ядерных материалов в эксплуатирующих организациях и в зонах баланса материалов этих организаций проводятся в соответствии с федеральными и ведомственными нормами и правилами, а также нормативными актами эксплуатирующих организаций.

Система государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов является элементом системы государственного управления использованием атомной энергии и предназначена для выполнения следующих задач:

обеспечение контроля за обращением ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

обеспечение сохранности, своевременного выявления и предотвращения потерь, несанкционированного использования и хищений ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

предоставление органам государственной власти РФ, органам управления использованием атомной энергии, органам госрегулирования безопасности при использовании атомной энергии и другим заинтересованным федеральным органам исполнительной власти необходимой для выполнения ими своих полномочий информации о наличии и перемещении ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, включая их перемещение через таможенную границу РФ;

определение наличного количества ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в местах их нахождения;

обеспечение необходимых условий для применения гарантий Международного агентства по атомной энергии, а также реализации двусторонних договоренностей о контроле за ядерными материалами.

Система государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов включает: органы управления, обеспечивающие ее функционирование на федеральном уровне и в организациях, осуществляющих обращение с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами;

нормативное правовое обеспечение деятельности по учету и контролю ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

информационно-аналитическое обеспечение функционирования системы, а также обработки и передачи информации о наличии и перемещении ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

системы учета и контроля ядерных материалов организаций, в которых осуществляется обращение ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

контроль и надзор за состоянием учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Основными принципами функционирования системы государственного учета и контроля ядерных материалов являются: формирование данных на основе измеренных значений характеристик ядерных материалов;

осуществление непрерывного административного контроля за наличием, использованием и перемещением ядерных материалов.

Как отмечают специалисты, наиболее эффективными и объективными средствами по обеспечению сохранности и подтверждению наличия ядерных материалов являются применение приборов неразрушающего контроля ядерных материалов и средств контроля доступа к ним.

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

Как уже отмечалось, Госкорпорации по атомной энергии «Росатом» делегированы государственные функции по управлению использованием атомной энергии и возложены следующие полномочия:

проведение государственной политики в области государственного учета и контроля ядерных материалов;

осуществление государственного учета и контроля ядерных материалов, находящихся на территории РФ, независимо от формы собственности на эти материалы;

осуществление методического руководства и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление использованием атомной энергии, в области государственного учета и контроля ядерных материалов;

ведение государственного регистра ядерных материалов, находящихся в федеральной собственности;

формирование перечня ядерных материалов, находящихся в собственности юридических лиц РФ, а также принадлежащих иностранным государствам и иностранным юридическим лицам, временно находящимся на территории РФ;

ведение регистрации зон баланса материалов и зон отчетности;

предоставление по запросам органов государственной власти РФ, органов государственного управления использованием атомной энергии, органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии информации о наличном количестве и перемещении ядерных материалов, необходимой для выполнения ими своих полномочий;

обеспечение создания, развития и функционирования федеральной автоматизированной информационной системы учета и контроля ядерных материалов, создание центра сбора и обработки информации;

разработка и утверждение формы отчетных документов в области государственного учета и контроля ядерных материалов, порядок и периодичность их представления;

разработка и утверждение формы государственного регистра ядерных материалов, находящихся в федеральной собственности, и формы перечня ядерных материалов, находящихся в собственности юридических лиц РФ, а также принадлежащих иностранным государствам и иностранным юридическим лицам, временно находящимся на территории РФ;

разработка федеральных норм и правил ведения государственного учета и контроля ядерных материалов;

создание центра по подготовке и переподготовке специалистов в области учета и контроля ядерных материалов в порядке, установленном законодательством РФ, обеспечивает их функционирование;

осуществление контроля за состоянием и функционированием системы государственного учета и контроля ядерных материалов в РФ независимо от формы собственности на ядерные материалы;

осуществление контроля за обращением с ядерными материалами;

обеспечение совместно с Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии проведения сертификации средств и аттестации методик для выполнения измерений характеристик ядерных материалов.

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление использованием атомной энергии, могут разрабатывать по согласованию с госкорпорацией по атомной энергии «Росатом» положения по учету и контролю ядерных материалов, а также создавать центры сбора, обработки и анализа информации о ядерных материалах, находящихся в подведомственных им организациях.

Госкорпорация по атомной энергии «Росатом», федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление использованием атомной энергии, а также организации, не находящиеся в ведении органа государственного управления использованием атомной энергии, незамедлительно информируют МВД России и ФСБ России о выявленных фактах незаконного обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами и их хищения.

Отношения в области государственного контроля и учета ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов регулируются множеством правовых актов различной юридической силы, к числу которых относятся:

1. Кодекс поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников, одобренный 8 сентября 2003 г. Советом управляющих МАГАТЭ.

2. Указы, распоряжения Президента РФ и постановления Правительства Российской Федерации:

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 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»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 865 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 1997 г. № 240 «Об утверждении Перечня должностей работников объектов использования атомной энергии, которые должны получать разрешения Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности на право ведения работ в области использования энергии»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 352 «Об утверждении Положения о системе государственного учета и контроля ядерных материалов»;

Правилами организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 1997 г. № 1298.

3. Федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии:

Основные правила учета и контроля ядерных материалов (НП-030-01);

Положение о государственном учете и контроле радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в Российской Федерации.

4. Нормативные документы, утвержденные Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору;

Положение о надзоре за системой государственного учета и контроля ядерных материалов (РД-08-01-2003);

Положение об организации государственного надзора за безопасностью при использовании атомной энергии (РД-03-43-98).

Кроме того, действуют ведомственные и объектовые нормы и правила учета и контроля ядерных материалов.

Глава V

Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии

Статья 23. Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии

Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии предусматривает деятельность соответствующих федеральных органов исполнительной власти и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», направленную на организацию разработки, утверждение и введение в действие норм и правил в области использования атомной энергии, выдачу разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии, осуществление надзора за безопасностью, проведение экспертизы и инспекции, контроля за разработкой и реализацией мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и охране окружающей среды в случае аварии при использовании атомной энергии.

Основным принципом осуществления деятельности по использованию атомной энергии выступает принцип обеспечения безопасности. Безопасность не может быть абсолютной, так как риски негативных последствий от использования атомной энергии существуют, и будут существовать всегда. Поэтому целесообразность осуществления любого вида деятельности, связанной с использованием атомной энергии, должна определяться не только экономическими и техническими выгодами, которые она сулит, но и ее экологической приемлемостью исходя из того риска, которому подвергаются люди и окружающая среда. Деятельность, которая несет неблагоприятные для общества последствия и риски, подлежит запрету.

Для обеспечения не декларативной, а реальной безопасности при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии российским законодательством с учетом рекомендаций МАГАТЭ предусмотрен ряд мер и механизмов. Наиболее важным механизмом выступает разграничение функций управления и регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Государственными органами по регулированию безопасности при использовании атомной энергии выступают Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Министерство Российской Федерации по делам Гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральное медико-биологическое агентство.

Кроме того, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» осуществляет не только коммерческую деятельность, обеспечивая развитие атомной энергетики и предприятий ядерного топливного цикла, но и выполняет функции, возложенные на нее государством, – обеспечение как национальной безопасности (ядерное сдерживание), так и ядерной и радиационной безопасности.

Государственные органы по регулированию безопасности при использовании атомной энергии в части осуществления своих полномочий, связанных с государственным регулированием безопасности, проведением контроля и государственного надзора за деятельностью по использованию атомной энергии, являются независимыми от федеральных органов государственного управления и иных государственных организаций, осуществляющих государственное управление в области использования атомной энергии. Государственные органы по регулированию безопасности при использовании атомной энергии должны обеспечить создание правовой основы ядерной и радиационной безопасности, а также контролировать ее соблюдение.

Статья 24. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии

Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии осуществляется федеральными органами исполнительной власти – органами государственного регулирования безопасности, осуществляющими регулирование ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности. Указанные органы независимы от других государственных органов, а также от организаций, деятельность которых связана с использованием атомной энергии.

Виды деятельности в области регулирования ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности и разграничение полномочий, прав, обязанностей и ответственности соответствующих органов, а также полномочия должностных лиц указанных органов устанавливаются в положениях об органах государственного регулирования безопасности.

Деятельность органов государственного регулирования безопасности финансируется за счет средств федерального бюджета.

Государственными органами по регулированию безопасности при использовании атомной энергии выступают только те федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют регулирование ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности. К ним относятся:

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

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

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

Федеральное медико-биологическое агентство. Эти органы в пределах своей компетенции наряду с другими полномочиями разрабатывают, утверждают и вводят в действие обязательные для исполнения нормы и правила в области использования атомной энергии, осуществляют в целях обеспечения безопасности лицензирование деятельности, осуществляют надзор за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, условий действия лицензий на право ведения работ, за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью, физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ, надзор за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов.

Кроме того, они проводят экспертизу безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, в том числе с привлечением независимых экспертов, проводят инспекции, связанные с выполнением своих полномочий, контролируют разработку и реализацию мероприятий по защите работников на объектах использования атомной энергии, населения и охране окружающей среды в случае аварии при использовании атомной энергии.

Статья 25. Полномочия органов государственного регулирования безопасности

Органы государственного регулирования безопасности в пределах своей компетенции обладают полномочиями:

вносить на рассмотрение в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения по разработке законов по вопросам обеспечения безопасности при использовании атомной энергии;

разрабатывать, утверждать и вводить в действие нормы и правила в области использования атомной энергии в соответствии с настоящим Федеральным законом и законодательством Российской Федерации;

осуществлять в целях обеспечения безопасности лицензирование деятельности в области использования атомной энергии;

осуществлять надзор за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии;

осуществлять надзор за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью;

осуществлять надзор за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ, надзор за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов;

проводить экспертизу безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, в том числе с привлечением независимых экспертов;

проводить инспекции, связанные с выполнением своих полномочий;

принимать участие в организации и проведении работ по сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

осуществлять контроль в области охраны окружающей среды и пользования природными ресурсами при использовании атомной энергии;

осуществлять контроль за расходованием материальных и денежных средств, предназначенных для деятельности в области регулирования ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности;

осуществлять контроль за выполнением международных обязательств Российской Федерации в области обеспечения безопасности при использовании атомной энергии;

применять меры административного воздействия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 24 комментируемого закона государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии осуществляют специально уполномоченные на то федеральные органы исполнительной власти. Полномочия каждого из этих органов определены положением об этих органах, данным Федеральным законом, другими законами и иными правовыми актами Российской Федерации, поэтому необходимо дифференцировать компетенцию органов, осуществляющих регулирование безопасности при использовании атомной энергии, по степени важности и обязательности.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Основными целями при осуществлении Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии являются формирование и поддержание условий, при которых гарантируется обеспечение защиты работников (персонала) объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды от недопустимого радиационного воздействия при использовании атомной энергии, а также предотвращение неконтролируемого распространения и использования ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Для достижения указанных целей Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет в установленном порядке нормативное и правовое регулирование безопасности, лицензионную (разрешительную) деятельность, контроль и надзор за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Для этого Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору создает и постоянно совершенствует систему качества государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, отвечающую требованиям нормативных документов в области использования атомной энергии и рекомендациям МАГАТЭ.

В свою очередь, Министерство Российской Федерации по делам Гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области Гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, в том числе и от аварий на объектах использования атомной энергии.

На Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, которая является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, возложены функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка в области использования атомной энергии.

Федеральное медико-биологическое агентство осуществляет функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов по пилотируемым программам, проведении водолазных и кессонных работ) и населения отдельных территорий по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации, и функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая медико-санитарное обеспечение работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий, оказание медицинской и медико-социальной помощи, предоставление услуг в области санаторно-курортного лечения, организацию

проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, донорство крови, трансплантацию органов и тканей человека.

Статья 26. Разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии

В настоящем Федеральном законе под разрешением (лицензией) на право ведения работ в области использования атомной энергии понимается надлежаще оформленный документ, подтверждающий право на осуществление определенного вида деятельности при условии обеспечения безопасности объектов использования атомной энергии и проводимых работ.

Разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии выдаются органами государственного регулирования безопасности. Указанные разрешения (лицензии) выдаются эксплуатирующим организациям, а также организациям, выполняющим работы и предоставляющим услуги в области использования атомной энергии.

В разрешении (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии должны быть указаны владелец разрешения (лицензии), требования и условия, необходимые для обеспечения безопасности при ведении работ, и срок действия разрешения (лицензии).

Перечень видов деятельности в области использования атомной энергии, для осуществления которых требуется получение разрешений (лицензий), порядок выдачи и прекращения действия разрешений (лицензий) устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Введение новых норм и правил в области использования атомной энергии не влечет за собой непосредственно прекращение действия или изменение срока действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Любая деятельность в области использования атомной энергии, подлежащая лицензированию органами государственного регулирования безопасности, не допускается без наличия разрешения (лицензии) на ее проведение.

За предоставление органом государственного регулирования безопасности разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии, за переоформление и за продление срока его (ее) действия уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Лицензирование как мера регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, – это мероприятия, связанные с предоставлением специальных разрешений – лицензий на осуществление определенного вида деятельности при использовании атомной энергии, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и возобновлением действия лицензий, аннулированием лицензий и контролем соответствующих органов исполнительной власти за соблюдением лицензиатами – лицами, имеющими лицензию соответствующих лицензионных требований и условий. Лицензирование может заключаться как в одной из указанных процедур, так и в их комплексе.

К полномочиям Правительства Российской Федерации отнесены вопросы определения перечня видов деятельности в области использования атомной энергии, для осуществления которых требуется получение лицензий и порядка выдачи и прекращения действия этих документов.

В законодательном порядке установлено, что любая деятельность в области использования атомной энергии, подлежащая лицензированию органами государственного регулирования безопасности, не допускается без наличия лицензии на ее проведение. К числу лицензируемых видов деятельности относится: размещение, сооружение, эксплуатация и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов;

обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами, в том числе при разведке и добыче урановых руд, при производстве, использовании, переработке, транспортировании и хранении ядерных материалов и радиоактивных веществ. При обращении с ядерными материалами исключение сделано только для объектов, содержащих или использующих ядерные материалы в количествах и с активностью менее установленных федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии значений, для которых требуются разрешения органов государственного регулирования безопасности. Соответствующие нормы и правила разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

обращение с радиоактивными отходами при их хранении, переработке, транспортировании и захоронении;

использование ядерных материалов и/или радиоактивных веществ при проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

проектирование и конструирование ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов;

конструирование и изготовление оборудования для ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов;

проведение экспертизы проектной, конструкторской, технологической документации и документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, деятельности по обращению с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами;

разработка ядерных зарядов, ядерных боеприпасов и их составных частей (компонентов);

изготовление ядерных зарядов, ядерных боеприпасов и их составных частей (компонентов);

испытания ядерных зарядов, ядерных боеприпасов и их составных частей (компонентов);

хранение ядерных зарядов, ядерных боеприпасов и их составных частей (компонентов);

транспортирование ядерных зарядов, ядерных боеприпасов и их составных частей (компонентов);

разборка ядерных зарядов, ядерных боеприпасов и утилизация их составных частей (компонентов);

разработка устройств и технических средств, обеспечивающих установку и эксплуатацию ядерных боеприпасов в составе носителей ядерных боеприпасов, комплексов ядерного оружия, носителей ядерного оружия и их составных частей;

изготовление устройств и технических средств, обеспечивающих установку и эксплуатацию ядерных боеприпасов в составе

носителей ядерных боеприпасов, комплексов ядерного оружия, носителей ядерного оружия и их составных частей;

испытания устройств и технических средств, обеспечивающих установку и эксплуатацию ядерных боеприпасов в составе носителей ядерных боеприпасов, комплексов ядерного оружия, носителей ядерного оружия и их составных частей;

ремонт и модернизация устройств и технических средств, обеспечивающих установку и эксплуатацию ядерных боеприпасов в составе носителей ядерных боеприпасов, комплексов ядерного оружия, носителей ядерного оружия и их составных частей;

разработка, изготовление и эксплуатация устройств и технических средств хранения и эксплуатации ядерных зарядов, ядерных боеприпасов и их составных частей;

проектирование зданий и сооружений, предназначенных для проведения ядерно опасных и радиационно опасных работ при разработке, изготовлении, испытаниях, хранении, эксплуатации и ликвидации ядерных зарядов, ядерных боеприпасов и их составных частей;

строительство зданий и сооружений, предназначенных для проведения ядерно опасных и радиационно опасных работ при разработке, изготовлении, испытаниях, хранении и ликвидации ядерных зарядов, ядерных боеприпасов и их составных частей;

эксплуатация зданий и сооружений, предназначенных для проведения ядерно опасных и радиационно опасных работ при разработке, изготовлении, испытаниях, хранении и ликвидации ядерных зарядов, ядерных боеприпасов и их составных частей;

проектирование исследовательских ядерных установок, предназначенных исключительно для создания ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;

изготовление исследовательских ядерных установок, предназначенных исключительно для создания ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;

испытания исследовательских ядерных установок, предназначенных исключительно для создания ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;

ввод в эксплуатацию, эксплуатация и вывод из эксплуатации исследовательских ядерных установок, предназначенных исключительно для создания ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;

проектирование ядерных энергетических установок военного назначения, их наземных стендов-прототипов и составных частей;

изготовление ядерных энергетических установок военного назначения, их наземных стендов-прототипов и составных частей;

испытания ядерных энергетических установок военного назначения, их наземных стендов-прототипов и составных частей;

ввод в эксплуатацию, эксплуатация и вывод из эксплуатации ядерных энергетических установок военного назначения и их наземных стендов-прототипов;

транспортирование ядерных энергетических установок военного назначения, их наземных стендов-прототипов и составных частей;

ремонт ядерных энергетических установок военного назначения, их наземных стендов-прототипов и составных частей;

утилизация ядерных энергетических установок военного назначения, их наземных стендов-прототипов и составных частей;

работы с радиоактивными материалами (включая отработавшие радиоактивные материалы), используемыми в оборонных целях, при их хранении и транспортировании, а также при их переработке (на объектах использования этих материалов в указанных целях);

разработка, изготовление, эксплуатация и утилизация устройств и технических средств обращения с радиоактивными материалами, используемыми в оборонных целях, а также эксплуатация изделий с радиоактивными материалами при их использовании в оборонных целях;

переработка радиоактивных отходов, образующихся при использовании радиоактивных материалов в процессе проведения работ по использованию атомной энергии в оборонных целях (на объектах использования этих материалов в указанных целях);

проектирование комплексов (зданий и сооружений), предназначенных для проведения ядерно опасных и радиационно опасных работ при разработке, испытаниях, хранении, эксплуатации, ремонте, выводе из эксплуатации и утилизации ядерных энергетических установок военного назначения, их наземных стендов-прототипов и составных частей;

строительство комплексов (зданий и сооружений), предназначенных для проведения ядерно опасных и радиационно опасных работ при разработке, испытаниях, хранении, эксплуатации, ремонте, выводе из эксплуатации и утилизации ядерных энергетических установок военного назначения, их наземных стендов-прототипов и составных частей;

эксплуатация комплексов (зданий и сооружений), предназначенных для проведения ядерно опасных и радиационно опасных работ при разработке, испытаниях, хранении, эксплуатации, ремонте, выводе из эксплуатации и утилизации ядерных энергетических установок военного назначения, их наземных стендов-прототипов и составных частей;

проведение экспертизы документов, обосновывающих возможность выполнения работ по использованию радиоактивных материалов при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях.

Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору в соответствии с порядком, утвержденным постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 865 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии».

Статья 27. Разрешения на право ведения работ в области использования атомной энергии, выдаваемые работникам объектов использования атомной энергии

Выполнение определенных видов деятельности в области использования атомной энергии осуществляется работниками объектов использования атомной энергии при наличии у них разрешений, выдаваемых органами государственного регулирования безопасности.

Перечень специалистов из числа работников, которые в зависимости от выполняемой ими деятельности должны получать разрешения на право ведения работ в области использования атомной энергии, а также предъявляемые к этим специалистам квалификационные требования определяются Правительством Российской Федерации. Одним из обязательных условий получения указанных разрешений является отсутствие медицинских, в том числе психофизиологических, противопоказаний.

Перечень медицинских противопоказаний и перечень должностей, на которые распространяются данные противопоказания, а также требования к проведению медицинских осмотров и психофизиологических обследований определяются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Работник, имеющий указанное разрешение, несет в соответствии с законодательством Российской Федерации ответственность за нарушение, допущенное им при выполнении работ. При нарушении условий указанного разрешения его действие может быть прекращено органом государственного регулирования безопасности, выдавшим это разрешение.

Учитывая опасный характер деятельности в сфере атомной отрасли, законодатель предусматривает повышенные требования безопасности при эксплуатации объектов использования атомной энергии, в том числе и к их работникам.

К работе на объектах использования атомной энергии допускаются по общему правилу только лица, удовлетворяющие соответствующим квалификационным требованиям и не имеющие медицинских противопоказаний к указанной работе. Кроме того, в определенных случаях работники объектов использования атомной энергии должны получить соответствующие разрешения на право ведения работ, которые выдаются: работникам атомных станций: руководящему персоналу АС – на право ведения работ по руководству безопасной эксплуатацией АС; персоналу ведомственного (производственного) контроля ядерной и радиационной безопасности АС – на право ведения работ по обеспечению ведомственного (производственного) контроля ядерной и радиационной безопасности при эксплуатации АС; персоналу, ведущему технологический процесс на АС (далее – оперативный персонал), на право ведения технологического процесса на АС; руководящему персоналу АС, обеспечивающему учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также их физическую защиту, – на право ведения работ по обеспечению учета и контроля ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также обеспечению физической защиты при эксплуатации АС;

работникам объектов ядерного топливного цикла: руководящему персоналу; персоналу ведомственного (производственного) контроля ядерной и радиационной безопасности; персоналу, ведущему технологический процесс (оперативный персонал), и руководящему

персоналу объектов использования атомной энергии, обеспечивающему учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также их физическую защиту;

работникам пунктов хранения радиоактивных отходов и предприятий, эксплуатирующих радиационные источники: руководящему персоналу предприятия; персоналу ведомственного (производственного) контроля радиационной безопасности предприятия; персоналу предприятия, ведущему технологический процесс (оперативному персоналу), и руководящему персоналу предприятия, обеспечивающему учет и контроль радиоактивных веществ, а также их физическую защиту;

работникам организаций, эксплуатирующих стенды-прототипы ядерных энергетических установок: руководящему персоналу предприятия; персоналу ведомственного (производственного) контроля радиационной безопасности предприятия; персоналу предприятия, ведущему технологический процесс (оперативному персоналу), и руководящему персоналу предприятия, обеспечивающему учет и контроль радиоактивных веществ, а также их физическую защиту;

работникам организаций, эксплуатирующих исследовательские реакторы, критические и подкритические стенды: руководящему персоналу предприятия; персоналу ведомственного (производственного) контроля радиационной безопасности предприятия; персоналу предприятия, ведущему технологический процесс (оперативному персоналу), и руководящему персоналу предприятия, обеспечивающему учет и контроль радиоактивных веществ, а также их физическую защиту.

Разрешения на право ведения работ в области использования атомной энергии выдаются Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору в соответствии с порядком, установленным ведомственными правовыми актами. К их числу можно отнести: Положение о выдаче разрешений Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам пунктов хранения радиоактивных отходов (специализированных предприятий по обращению с радиоактивными отходами) и предприятий (учреждений, организаций), эксплуатирующих радиационные источники (РД-07-14-2001), утвержденное постановлением Госатомнадзора РФ от 19 ноября 2001 г. № 12; Положение о порядке выдачи

разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам предприятий топливного цикла с ядерно опасными и радиационно опасными участками, предприятий (организаций), эксплуатирующих промышленные реакторы, предприятий (организаций), осуществляющих транспортировку ядерных материалов, радиоактивных веществ или изделий на их основе, утвержденное приказом Минприроды России от 22 июля 2009 г. № 222; Положение о выдаче разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам атомных станций (РД-04-29-99), утвержденное приказом Минприроды России от 29 января 2009 г. № 13; Положение о порядке выдачи разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам организаций, эксплуатирующих стенды – прототипы ядерных энергетических установок (РД-06-19-99), утвержденное приказом Госатомнадзора России от 27 сентября 2008 г. № 105; Положение о порядке выдачи разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам организаций, эксплуатирующих исследовательские реакторы, критические и подкритические стенды (РД-06-18-99), утвержденное приказом Госатомнадзора России от 27 сентября 1999 г. № 106.

Работник, имеющий указанное разрешение, несет как дисциплинарную, так и уголовную и административную ответственность. Кроме того, при нарушении условий разрешения его действие может быть прекращено Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Как уже не раз отмечалось, все без исключения объекты использования атомной энергии несут потенциальную угрозу. Непредвиденные и внезапные изменения геологических условий или природных сил при несоблюдении правил безопасности или ошибочных, неосторожных действиях даже одного работника могут повлечь катастрофические последствия для людей и окружающей среды. Поэтому в целях снижения вероятности аварий в связи с неправильными действиями персонала, связанными с отклонениями в состоянии здоровья отдельных работников, проводятся обязательные предварительные (при поступлении на работу), периодические (ежегодные) медицинские осмотры и психофизиологические обследования работников объектов использования атомной энергии. Так, не допускаются работники к исполнению ими трудовых обязанностей без прохождения обязательных медицинских осмотров (обследований), обязательных психиатрических освидетельствований, а также в случае медицинских противопоказаний, перечень которых установлен постановлением Правительства РФ от 1 марта 1997 г. № 233 «Перечень медицинских противопоказаний для работников объектов использования атомной энергии». К такого рода противопоказаниям относятся: врожденные аномалии органов с выраженной недостаточностью их функций; органические заболевания центральной нервной системы со стойкими выраженными нарушениями ее функций; хронические психические заболевания и приравненные к ним состояния; пограничные психические расстройства, требующие динамического наблюдения психиатра; эпилепсия и синкопальные состояния; наркомания, токсикомания, хронический алкоголизм; болезни эндокринной системы с выраженными нарушениями функций и др.

Обязанности и права работников по безопасному ведению работ и охране труда определяются не только вышеуказанными правовыми актами, но и правилами внутреннего трудового распорядка, трудовыми соглашениями (контрактами), коллективными договорами, технической документацией, должностными инструкциями, а также инструкциями, устанавливающими правила выполнения определенных работ.

Глава VI

Размещение и сооружение ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения

Статья 28. Решения о месте размещения и о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения

Решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований, принимаются Правительством Российской Федерации.

Решения о месте размещения указанных объектов принимаются Правительством Российской Федерации при согласовании с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых предполагается размещение и сооружение указанных объектов.

Решения о месте размещения и о сооружении радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых предполагаются их размещение и сооружение.

Решения о месте размещения и о сооружении радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в муниципальной собственности, принимаются органами местного самоуправления, на территориях которых предполагается их размещение и сооружение.

Предоставление земельных участков и недр для размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется в порядке и на условиях, которые устанавливаются законодательством Российской Федерации.

Решения о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения принимаются в соответствии с земельным законодательством, законодательством о градостроительной деятельности, законодательством об охране окружающей среды и с учетом выводов экспертиз, проводившихся общественными организациями.

Правительство Российской Федерации принимает решения:

о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, имеющих федеральное или межрегиональное значение либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований. Порядок принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, имеющих федеральное или межрегиональное значение либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований, утверждается Правительством Российской Федерации;

о порядке отнесения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения к объектам, имеющим федеральное или межрегиональное значение;

о порядке принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, не находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо не имеющих федерального или межрегионального значения, либо не размещаемых и не сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований.

Задачу размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения можно сформулировать как поиск оптимального решения по оценке воздействия на окружающую среду. К основным целям проведения такой оценки можно отнести определение возможных экологических, социальных и экономических последствий реализации инвестиционно-строительного проекта при различных вариантах размещения, технической реализации и организации функционирования объектов использования атомной энергии, а также оценку инвестиционных затрат на обеспечение экологической безопасности в зоне влияния объекта. При проведении ориентировочной количественной оценки воздействия проектируемого объекта использования атомной энергии на окружающую среду требуется решить следующие задачи:

Во-первых, определить характеристики намечаемой хозяйственной и иной деятельности и возможных альтернатив (в том числе отказа от деятельности).

Во-вторых, проанализировать состояния территории, на которую может оказать влияние деятельность, связанная с использованием атомной энергии, в частности оценить:

состояние природной среды (атмосфера, гидросфера, геологическая и почвенная среда, растительный и животный мир);

существующей антропогенной нагрузки на компоненты окружающей среды;

современной социальной и санитарно-эпидемиологической обстановки.

В-третьих, провести ориентировочную количественную оценку воздействий на окружающую среду объекта использования атомной энергии для каждой из альтернатив: характеристика выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, сбросов в водные объекты, образования отходов, физических воздействий на окружающую среду;

оценка уровня воздействия создаваемого объекта на компоненты окружающей природной среды, социальные условия и здоровье населения;

оценки возможности развития опасных техногенных процессов и аварийных ситуаций.

В-четвертых, выбрать возможные мероприятия, уменьшающие, смягчающие или предотвращающие негативные воздействия, а также провести оценку их эффективности и возможности реализации.

В-пятых, разработать предложения по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

В-шестых, провести эколого-экономическое обоснование инвестиций в строительство объекта, связанного с использованием атомной энергии, в частности провести оценку: эколого-экономического ущерба для различных вариантов функционирования и размещения объекта;

стоимости альтернативных вариантов природоохранных мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность;

показателей эколого-экономической эффективности альтернативных вариантов инвестиционных проектов;

выбора наиболее эффективного с эколого-экономических позиций варианта (или нескольких вариантов) инвестирования средств в создание такого объекта, определяющего

рекомендуемые технологические решения, место (или варианты мест) размещения объекта, условия природопользования.

Материалы такой оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности используются для согласования предварительного градостроительного обоснования выбора места размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. При этом в зависимости от того, какое значение имеют объекты использования атомной энергии, решение об их размещении и о сооружении компетентны принимать как Правительство РФ и органы государственной власти субъектов РФ, так и органы местного самоуправления. Все объекты использования атомной энергии делятся на три группы. К первой относятся объекты использования атомной энергии федерального значения: объекты в виде ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящиеся в федеральной собственности либо имеющие федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемые и сооружаемые на территории закрытых административно-территориальных образований. В состав второй группы входят объекты использования атомной энергии регионального значения, к которым можно отнести объекты в виде пунктов хранения и радиационных источников, имеющие региональное значение, а в третью группу – объекты в виде радиационных источников, имеющие местное значение (объекты местного значения).

Решения о месте размещения и о сооружении объектов использования атомной энергии принимаются:

Правительством Российской Федерации при согласовании с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых предполагаются размещение и сооружение объектов атомной энергии, – в отношении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований;

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых предполагаются размещение и сооружение объектов атомной энергии, – в отношении радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

органами местного самоуправления, на территориях которых предполагается размещение и сооружение объектов атомной энергии, – в отношении радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в муниципальной собственности.

Порядок принятия таких решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения установлен соответствующими правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 14 марта 1997 г. № 306.

Статья 29. Отмена решения о сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения

Государственный орган либо организация, принявшие решение о сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, обязаны отменить принятое ими решение либо прекратить или приостановить сооружение соответствующего объекта в случае выявления дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня его безопасности, ухудшению состояния окружающей среды или влекущих иные неблагоприятные последствия. Предложения по пересмотру принятого решения могут быть приняты органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями (объединениями).

Убытки, связанные с прекращением или с приостановлением сооружения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения в случае выявления в процессе их сооружения дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня безопасности этих объектов, к ухудшению состояния окружающей среды или к иным неблагоприятным последствиям, подлежат возмещению в судебном порядке за счет организаций, по вине которых не были своевременно выявлены и учтены эти факторы.

Во всех других случаях убытки, связанные с прекращением или с приостановлением сооружения указанных объектов, подлежат возмещению за счет средств соответствующих бюджетов.

Комментируемая статья предоставляет возможность в определенных случаях отменить решение о размещении объектов использования атомной энергии либо приостановить или прекратить их сооружения. Так, при выявлении на любом из этапов сооружения объектов дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня безопасности этих объектов, ухудшению состояния окружающей среды или влекущих иные неблагоприятные последствия, государственный орган, принявший решение о сооружении объектов, обязан отменить принятое им решение либо прекратить, или приостановить их сооружение. При этом установлен особый порядок возмещения убытков, связанных с прекращением или с приостановлением сооружения указанных объектов:

убытки, связанные с прекращением или с приостановлением сооружения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения в случае выявления в процессе их сооружения дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня безопасности этих объектов, к ухудшению состояния окружающей среды или к иным неблагоприятным последствиям, подлежат возмещению за счет организаций, по вине которых не были своевременно выявлены и учтены эти факторы;

во всех других случаях убытки, связанные с прекращением или с приостановлением сооружения указанных объектов, подлежат возмещению за счет средств соответствующих бюджетов.

Статья 30. Основные требования к безопасности намечаемых к размещению и сооружению ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения

Размещение и сооружение ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения должны осуществляться на основании норм и правил в области использования атомной энергии и норм и правил в области охраны окружающей среды с учетом требований законодательства о градостроительной деятельности.

Решение о размещении и сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения принимается с учетом: потребностей в них для решения хозяйственных и оборонных задач Российской Федерации и отдельных ее регионов;

наличия необходимых для размещения указанных объектов условий, отвечающих нормам и правилам в области использования атомной энергии;

отсутствия угрозы безопасности ядерной установке, радиационному источнику или пункту хранения со стороны расположенных вблизи Гражданских или военных объектов;

возможных социальных и экономических последствий размещения указанных объектов использования атомной энергии для промышленного, сельскохозяйственного, социального и культурно-бытового развития региона.

Документы по оценке радиационного воздействия ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения на окружающую среду представляются соответствующим органом управления использованием атомной энергии или эксплуатирующей организацией в составе проектной документации указанных объектов использования атомной энергии на государственную экспертизу в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

При строительстве, реконструкции, капитальном ремонте ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения государственный строительный надзор осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора, в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Учитывая высокую потенциальную опасность, заложенную в самой природе атомной энергии, законодатель устанавливает специальные требования к безопасности намечаемых к размещению и сооружению ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Отношения, связанные с размещением и сооружением ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, регулируются как нормами законодательства в области использования атомной энергии и охраны окружающей среды, так и нормами законодательства о градостроительной деятельности.

Сооружению любого объекта использования атомной энергии всегда предшествует инвестиционная предпроектная и проектная подготовка. Предпроектная подготовка включает:

разработку градостроительного обоснования размещения объекта (при отсутствии утвержденной прединвестиционной градостроительной документации) и подготовку исходно-разрешительной документации. В свою очередь, проектная подготовка предусмат-

ривает проведение следующих работ: разработку, согласование и утверждение архитектурно-градостроительного решения (архитектурного проекта);

разработку, согласование, экспертизу и утверждение проектной документации – проекта, утверждаемой части рабочего проекта;

разработку рабочей документации. В качестве одного из основных результатов проектной подготовки должно выступать утверждение проекта, получение разрешения на проведение строительных работ.

Предпроектное и проектное экологическое сопровождение сооружения объектов использования атомной энергии состоит в разработке набора экологических обоснований намечаемой деятельности в области использования атомной энергии. Объектом экологического обоснования являются: выбор места (площадки) размещения объекта; проектные решения, связанные с выбором технологии, производственных мощностей и других решений;

уровень экологической опасности производимой продукции и образующихся отходов; экологическая безопасность (возможный экологический риск) планируемой деятельности, включающей оценку воздействия объекта на окружающую природную среду при нормальном режиме эксплуатации и возникновении аварий;

планируемые природоохранные мероприятия; способы организации строительного-монтажных работ; заявка на получение лицензии (способность соискателя лицензии обеспечить экологически безопасное осуществление лицензируемого вида деятельности).

Основной целью разработки экологического обоснования в предпроектной и проектной документации является предотвращение или снижение экологически вредного воздействия на окружающую природную среду при новом строительстве, расширении, реконструкции, техническом перевооружении предприятий, установке нестационарных объектов, консервации и ликвидации объектов.

Под экологической экспертизой понимается установление соответствия намечаемой деятельности, связанной с использованием атомной энергии, экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта.

Государственная экологическая экспертиза, в том числе повторная, проводится:

1) при условии соответствия формы и содержания представляемых материалов требованиям Федерального закона «Об экологической экспертизе», установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы;

2) при наличии в составе представляемых материалов:

документации в объеме, который определен в установленном порядке, и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую природную среду деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;

положительных заключений и (или) документов согласований органов федерального надзора и контроля и органов местного самоуправления, получаемых в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы в случае его рассмотрения указанными органами и заключений общественной экологической экспертизы в случае ее проведения;

материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями).

Заключением государственной экологической экспертизы является документ, подготовленный экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, содержащий

обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду деятельности, связанной с использованием атомной энергии, и о возможности реализации объекта государственной экологической экспертизы, одобренный квалифицированным большинством списочного состава указанной экспертной комиссии.

К заключению, подготовленному экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, подписывается руководителем этой экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами и не может быть изменено без их согласия.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации экспертируемого объекта. Заключение имеет юридическую силу в течение срока, определенного государственным органом, проводящим конкретную государственную экологическую экспертизу.

Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта использования атомной энергии. В случае отрицательного заключения заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в данном отрицательном заключении.

Статья 31. Установление санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения

В целях защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения устанавливаются особые территории – санитарно-защитная зона и зона наблюдения.

В санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения должен осуществляться контроль за радиационной обстановкой.

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.

В санитарно-защитной зоне запрещается 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 допускается по представлению эксплуатирующей организации с разрешения органов государственного регулирования безопасности.

Необходимость установления зоны наблюдения, ее размеры и границы определяются в проекте на основании характеристик безопасности объектов использования атомной энергии и согласовываются с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

В зоне наблюдения органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут вводиться ограничения на хозяйственную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Убытки, причиненные установлением санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения, возмещаются эксплуатирующей организацией в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для некоторых объектов использования атомной энергии в соответствии с характеристиками безопасности этих объектов санитарно-защитная зона и зона наблюдения могут быть ограничены пределами территории объекта, здания, помещения.

Под санитарно-защитной зоной (СЗЗ) понимается территория вокруг источника ионизирующего излучения, отделяющая от жилой застройки, ландшафтно-рекреационной зоны, зоны отдыха, курорта и т. п. Санитарно-защитная зона является обязательным элементом любого объекта, который является источником воздействия на среду обитания и здоровье человека, в том числе и любого объекта использования атомной энергии.

В свою очередь, зона наблюдения – это территория за пределами санитарно-защитной зоны, на которой проводится радиационный контроль.

К числу основных нормативных документов, определяющих содержание, порядок разработки, рассмотрения и согласования проектов организации санитарно-защитной зоны, можно отнести:

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554;

СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов».

Территория санитарно-защитной зоны предназначена для: обеспечения снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха и других факторов негативного воздействия до предельно допустимых значений за ее пределами;

создания санитарно-защитного и эстетического барьера между территорией объекта использования атомной энергии и территорией жилой застройки;

организации дополнительных озелененных площадей, обеспечивающих экранирование, ассимиляцию, фильтрацию загрязнителей атмосферного воздуха и др.

Санитарно-защитная зона должна иметь последовательную проработку ее территориальной организации, озеленения и благоустройства на всех этапах разработки всех видов градостроительной документации, проектов строительства, реконструкции и эксплуатации объекта использования атомной энергии, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека.

Проекты организации СЗЗ разрабатываются для всех предприятий, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, в первую очередь для тех, в пределах нормативных санитарно-защитных зон которых (установленных в соответствии с санитарной классификацией предприятия по СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03) расположена жилая застройка, детские дошкольные, средние и высшие учебные заведения, спортивные сооружения, зоны отдыха и другие объекты, при размещении которых должно обеспечиваться соблюдение требований к качеству окружающей среды.

Разработка проекта организации санитарно-защитной зоны (СЗЗ) выполняется с целью:

предотвращения или ослабления негативного воздействия производственных объектов на комфортность проживания и здоровье населения;

определения возможности сохранения предприятия, применяемой технологии и объемов производства продукции;

принятия экономически и технически обоснованных, социально и экологически целесообразных проектных и строительных решений.

В проекте организации санитарно-защитной зоны:

обосновывается предлагаемая к установлению граница СЗЗ;

определяется достаточность ранее разработанных мероприятий и в случае необходимости разрабатываются новые мероприятия по охране атмосферного воздуха, благоустройству территории СЗЗ;

разрабатываются предложения по планировочной организации территории, обеспечивающие снижение негативного воздействия производственных объектов на жилую застройку до установления гигиенических нормативов.

Граница санитарно-защитной зоны определяется линией, ограничивающей территорию, за пределами которой нормируемые факторы воздействия не превышают установленных нормативов.

Утвержденный проект организации санитарно-защитной зоны является правовой основой для установления (изменения, отмены) границ СЗЗ как линий градостроитель-

ного регулирования территории. Использование территории санитарно-защитной зоны осуществляется с учетом ограничений, установленных санитарными нормами и правилами СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, Градостроительным кодексом Российской Федерации, градостроительными нормами и правилами и другими действующим правовыми актами. В санитарно-защитных зонах устанавливаются ограничения на осуществление градостроительной деятельности. Кроме того, санитарными правилами и нормативами не допускается размещение следующих объектов на территории санитарно-защитных зон, предприятий других отраслей промышленности и в зоне их влияния:

1) в санитарно-защитной зоне:

объектов для проживания людей;

коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков;

спортивных сооружений, парков, образовательных и детских учреждений, лечебно-профилактических и оздоровительных учреждений общего пользования;

2) в границах санитарно-защитных зон и на территории предприятий других отраслей промышленности:

предприятий пищевых отраслей промышленности; оптовых складов продовольственного сырья и пищевых продуктов;

комплексов водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды;

3) в границах санитарно-защитных зон и на территории предприятий других отраслей промышленности, а также в зоне влияния их выбросов при концентрациях выше 0,1 ПДК для атмосферного воздуха:

предприятий по производству лекарственных веществ, лекарственных средств и (или) лекарственных форм;

складов сырья и полупродуктов для фармацевтических предприятий.

Границы СЗЗ устанавливаются по совокупности всех видов техногенных воздействий объекта на окружающую среду и здоровье населения на основе:

определения всех видов воздействий объекта на среду обитания и здоровье человека, связанных с его производственной деятельностью, обуславливающих совокупную зону сверхнормативных воздействий;

анализа градостроительной ситуации (существующих и перспективных планировочных ограничений по созданию СЗЗ) и возможности минимизировать СЗЗ с учетом планировочных ограничений;

учета расчетных зон сверхнормативного воздействия; разработанных в проекте СЗЗ мероприятий (технических, организационных, планировочных), обеспечивающих сокращение совокупной зоны сверхнормативных воздействий.

Размеры СЗЗ определяются в направлении жилой застройки и других зон с нормативно определенными повышенными требованиями к качеству окружающей среды, расположенных вокруг объекта использования атомной энергии.

Статья 32. Приемка к эксплуатации и ввод в эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения

Приемка к эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения должна осуществляться в комплексе со всеми предусмотренными в проекте указанных объектов использования атомной энергии объектами производственного и бытового назначения.

Ввод в эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется при наличии у эксплуатирующих организаций разрешений (лицензий), выданных соответствующими органами государственного регулирования безопасности на их эксплуатацию.

Объекты использования атомной энергии после окончания работ по их сооружению, реконструкции и капитальному ремонту предъявляются к приемке. Специфика приемки к эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения проявляется в том, что она осуществляется в комплексе со всеми предусмотренными в проекте указанных объектов использования атомной энергии объектами производственного и бытового назначения.

Процедура приемки объектов включает два этапа. Она начинается с проведения заказчиком приемки работ от исполнителя-подрядчика, который должен предъявить объект в соответствии с условиями договора подряда. На этом этапе подрядчик формирует комплект исполнительной технической документации, определяемой МГСН 8.01–00 «Приемка и ввод в эксплуатацию законченных строительством объектов. Основные положения», согласованный Госстроем России, а именно: акты промежуточной приемки ответственных конструкций, акты освидетельствования скрытых работ, акты испытаний, документы лабораторного контроля, сертификаты, журналы работ, комплект рабочих чертежей с подписями о соответствии выполненных в натуре работ этим чертежам и т. п.

На втором этапе принятый и подготовленный к эксплуатации заказчиком совместно с подрядчиком объект принимается Государственной приемочной комиссией. При приемке в эксплуатацию объектов использования атомной энергии Государственные приемочные комиссии назначаются заблаговременно в зависимости от характера и сложности объекта, но не позднее чем за 3 месяца до установленного срока.

В состав Государственных приемочных комиссий при приемке в эксплуатацию объектов использования атомной энергии включаются: представители заказчика (застройщика), эксплуатационной организации, генерального подрядчика, генерального проектировщика, органов государственного санитарного надзора, органов государственного пожарного надзора, Росгидромета, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и других представителей заинтересованных организаций и органов надзора.

Заказчик представляет Государственным приемочным комиссиям всю документацию, а также сводные материалы рабочей комиссии о готовности объекта в целом к вводу в эксплуатацию государственной приемочной комиссией.

Датой ввода объекта в эксплуатацию объекта использования атомной энергии считается дата подписания акта государственной приемочной комиссией, но при условии наличия

у эксплуатирующих организаций разрешений (лицензий), выданных Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В случае нарушения правил ввода в эксплуатацию законченных строительством опасных производственных объектов председатели и члены комиссии, а также лица, понуждающие к приемке в эксплуатацию объектов с нарушением настоящих правил, привлекаются к административной, дисциплинарной и иной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Полномочия государственной приемочной комиссии прекращаются с момента утверждения акта о приемке объекта использования атомной энергии в эксплуатацию.

Статья 33. Вывод из эксплуатации и ограничения эксплуатационных характеристик ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения

Порядок и меры по обеспечению вывода из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения должны быть предусмотрены в проекте объекта использования атомной энергии в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии.

Порядок формирования источников финансирования работ по выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения устанавливается Правительством Российской Федерации и должен быть определен до ввода их в эксплуатацию.

Предложения о выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения до израсходования установленного в проекте объекта использования атомной энергии ресурса или предложения об ограничении проектных технико-экономических показателей их работы могут вноситься органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления и общественными организациями (объединениями) при наличии соответствующих обоснований.

Решения о досрочном выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения принимаются органами государственной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» или органами местного самоуправления в пределах их компетенции, принявшими решения об их сооружении, или соответствующими их правопреемниками и доводятся до сведения эксплуатирующей организации заблаговременно с учетом технологических и экологических возможностей эксплуатирующей организации.

В случае принятия решения о досрочном выводе из эксплуатации или об ограничении эксплуатационных характеристик ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, не вызванном техническими или экологическими причинами, убытки, причиненные принятием такого решения, подлежат возмещению за счет средств соответствующих органов или Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», принявших это решение. Решение о возмещении убытков (при наличии спора) принимается в судебном порядке.

Решение проблем безопасного вывода из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения является важнейшими условиями обеспечения ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии.

Для обеспечения безопасности и социальной стабильности при планировании вывода из эксплуатации объектов использования атомной энергии целесообразно, чтобы этот процесс отвечал следующим критериям:

прозрачность принятия всех технологических, экологических, социальных, экономических решений;

доступность участия общественности в процессе принятия решений;

независимость экологического и финансового мониторинга; ядерная, экологическая безопасность и соответствие критериям сбалансированного развития обращения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами;

экологическая безопасность и соответствие критериям сбалансированного развития состояния площадки размещения энергоблоков после вывода их из эксплуатации;
социальная защищенность персонала, объектов, выводимых из эксплуатации.

Вывод из эксплуатации объектов использования атомной энергии представляет собой деятельность (комплекс организационных и технических мероприятий), осуществляемую после окончательного останова объекта, исключающую его использование по целевому проектному назначению и направленную на обеспечение безопасности работников (персонала), населения и окружающей среды, вплоть до достижения обоснованного и определенного проектом вывода из эксплуатации конечного безопасного состояния объекта.

Вывод из эксплуатации таких объектов направлен на освобождение объекта из-под регулирующего надзора и контроля. Ликвидация, вариант вывода их из эксплуатации, предусматривающий дезактивацию оборудования, зданий и сооружений, ликвидацию радиоактивных загрязнений до приемлемого в соответствии с нормами уровня, демонтаж оборудования, систем, конструкций и строительных сооружений, содержащих радиоактивные вещества и материалы, удаление всех радиоактивных отходов с площадки объекта, а также реабилитацию площадки объекта в целях дальнейшего использования.

Создание объекта окончательной изоляции (захоронения) на месте расположения выводимого из эксплуатации объекта (консервация), вариант вывода из эксплуатации объектов использования атомной энергии, предусматривающий локализацию радиоактивно загрязненных компонентов оборудования, строительных конструкций на месте с созданием необходимых физических барьеров, исключающих несанкционированный доступ в зону локализации и нерегламентированный выход радиоактивных веществ в окружающую среду.

Конверсия объектов использования атомной энергии – комплекс организационных и технических мероприятий, направленных на изменение целевого назначения основных сооружений, зданий, инженерных систем и оборудования объектов использования атомной энергии для ведения иных видов практической деятельности, в том числе в области использования атомной энергии.

Для сложных объектов использования атомной энергии в качестве конечного состояния могут быть использованы сочетания и модификации базовых вариантов. Конкретный выбор варианта определяется и обосновывается совокупностью инженерных, экономических, экологических и иных факторов. Вывод из эксплуатации объектов использования атомной энергии может осуществляться на этапной основе и предусматривать этап длительного безопасного хранения объектов использования атомной энергии с целью снижения уровня опасности объекта за счет распада радиоактивных веществ при поддержании на должном уровне состояния барьеров безопасности.

Вывод из эксплуатации объекта может включать несколько этапов выполнения работ, характеризующихся различными промежуточными состояниями объекта, достигаемыми при завершении этапа. Выводу из эксплуатации предшествуют следующие мероприятия:

подготовка к выводу из эксплуатации объектов использования атомной энергии;
окончательный останов объектов использования атомной энергии для вывода из эксплуатации.

Подготовка к выводу из эксплуатации объектов использования атомной энергии – деятельность (комплекс организационных и технических мероприятий), осуществляемая на этапах проектирования, сооружения и эксплуатации объектов использования атомной энергии, направленная на снижение объемов радиоактивных отходов, уровня технической сложности и материальных затрат при выводе из эксплуатации и обеспечение достижения безопасного конечного состояния объекта после прекращения его эксплуатации по целевому назначению.

В целях обеспечения возможности эффективного планирования работ по выводу объектов использования атомной энергии из эксплуатации, а также решения смежных проблем обращения с отработавшим ядерным топливом и обращения с радиоактивными отходами эксплуатирующие организации должны разработать и регулярно обновлять общие планы (программы) работ по выводу из эксплуатации остановленных или планируемых к выводу из эксплуатации объектов использования атомной энергии во временных интервалах до 2010, 2015 и 2025 г.

На эксплуатирующую организацию возлагается обязанность по разработке программы вывода конкретного объекта использования атомной энергии из эксплуатации (объектовая программа).

Порядок, источники образования и правила использования средств специального фонда для финансирования затрат, связанных с выводом из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также для финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности этих объектов установлены соответствующим Положением, утв. постановлением Правительства РФ от 2 апреля 1997 г. № 367. К источникам образования таких специальных фондов относятся: целевые средства федерального бюджета, предусматриваемые для реализации отраслевых программ по выводу из эксплуатации объектов; целевые средства бюджетов субъектов Российской Федерации; целевые отчисления, включаемые в себестоимость товарной продукции (работ, услуг) эксплуатирующей организации в соответствии с нормативами, утверждаемыми в установленном порядке; централизованные средства на финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-изыскательских работ, выполняемых в целях совершенствования технологии и повышения безопасности функционирования особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов, доходы эксплуатирующих организаций, получаемые по результатам выполнения договоров, включая средства от реализации имущества предприятий, организаций и воинских частей, объекты которых подлежат выводу из эксплуатации; а также добровольные взносы юридических и физических лиц.

Глава VII

Правовое положение организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии

Статья 34. Эксплуатирующая организация, осуществляющая деятельность в области использования атомной энергии

Эксплуатирующая организация – организация, созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации и признанная в порядке и на условиях, установленных Правительством Российской Федерации, соответствующим органом управления использованием атомной энергии пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами. Для осуществления указанных видов деятельности эксплуатирующая организация должна иметь разрешения (лицензии), выданные соответствующими органами государственного регулирования безопасности, на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Эксплуатирующая организация должна обладать полномочиями, финансовыми, материальными и иными ресурсами, достаточными для осуществления своих функций.

Эксплуатирующая организация совместно с соответствующими органами управления использованием атомной энергии создает специальный фонд для финансирования затрат, связанных с выводом из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, с обращением с отработавшим ядерным топливом, и для финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности этих объектов.

Порядок, источники образования и порядок использования данного фонда устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Вмешательство в деятельность эксплуатирующей организации в части эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, кроме случаев, предусмотренных настоящим

Федеральным законом, другими законами и иными правовыми актами Российской Федерации, не допускается.

Правовое положение эксплуатирующих организаций определяется в соответствии с Гражданским кодексом РФ и настоящим Федеральным законом. Комментируемая статья дает определение понятия «эксплуатирующая организация». Эксплуатирующей организацией признается организация, созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации и признанная в порядке и на условиях, установленных Правительством Россий-

ской Федерации, соответствующим органом управления использованием атомной энергии пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами.

В этом определении необходимо обратить внимание на несколько основных положений.

В-первых, эксплуатирующая организация может быть как коммерческой, так и некоммерческой организацией.

Во-вторых, такая организация может иметь любую организационно-правовую форму (обычно это государственное унитарное предприятие либо акционерное общество).

В-третьих, статус эксплуатирующей организации присваивается соответствующим органом исполнительной власти, в ведение которого такая организация будет находиться. Например, распоряжение Росморречфлота от 14 ноября 2006 г. № АД-168-р «О признании ФГУП «Гидрографическое предприятие» эксплуатирующей организацией в области использования атомной энергии».

В-четвертых, для осуществления своей деятельности эксплуатирующая организация должна иметь необходимую лицензию Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (ст. 22 данного Федерального закона) и соответствующие разрешительные документы от других надзорных и контролирующих органов (например, руководителям таких организаций выдается свидетельство на право управления предприятием ядерно-энергетического комплекса).

В-пятых, эксплуатирующая организация должна обладать финансовыми, материальными и иными ресурсами, достаточными для осуществления деятельности по эксплуатации объекта в области использования атомной энергии. Например, в атомной энергетике предусмотрены особый порядок возмещения расходов на обеспечение деятельности и выполнение обязательств эксплуатирующей организацией (АЭС), осуществляющей деятельность по производству электрической энергии на оптовом рынке. Такой порядок установлен постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2005 г. № 81 «Об определении источников возмещения расходов на обеспечение деятельности и выполнения обязанностей эксплуатирующей организации, осуществляющей деятельность в области использования атомной энергии».

Как известно, и для вывода из эксплуатации любого объекта использования атомной энергии, и для научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности этих объектов требуются значительные средства. С целью финансирования таких мероприятий эксплуатирующие организации совместно с соответствующими органами управления использованием атомной энергии должны заблаговременно создавать специальные фонды. Источниками их образования являются: целевые средства федерального бюджета, предусматриваемые для реализации отраслевых программ по выводу из эксплуатации объектов; целевые средства бюджетов субъектов Российской Федерации; целевые отчисления, включаемые в себестоимость товарной продукции (работ, услуг) эксплуатирующей организации в соответствии с нормативами, утверждаемыми в установленном порядке; централизованные средства на финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-изыскательских работ, выполняемых в целях совершенствования технологии и повышения безопасности функционирования особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов; доходы эксплуатирующих организаций, получаемые по результатам выполнения договоров, включая средства от реализа-

ции имущества предприятий, организаций и воинских частей, объекты которых подлежат выводу из эксплуатации; добровольные взносы юридических и физических лиц.

Статья 35. Ответственность и обязанности эксплуатирующей организации по обеспечению безопасности ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения

Эксплуатирующая организация несет всю полноту ответственности за безопасность ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения, а также за надлежащее обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами. В случае лишения эксплуатирующей организации разрешения (лицензии) на эксплуатацию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения она продолжает нести ответственность за безопасность ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения до передачи указанных объектов другой эксплуатирующей организации или до получения нового разрешения (лицензии). В случае неспособности эксплуатирующей организации обеспечить безопасность указанных объектов ответственность за безопасность и надлежащее обращение несет соответствующий орган управления использованием атомной энергии, который обязан обеспечить безопасность этих объектов до создания новой эксплуатирующей организации.

Эксплуатирующая организация разрабатывает и осуществляет мероприятия по поддержанию безопасности ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, создает при необходимости специальные службы, осуществляющие контроль за безопасностью, представляет информацию о состоянии безопасности ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения в органы государственного регулирования безопасности.

Эксплуатирующая организация обеспечивает:

использование ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения только для тех целей, для которых они предназначены;

организацию и координацию разработки и выполнения программ обеспечения качества на всех этапах создания, эксплуатации и вывода из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения;

разработку и реализацию мер по предотвращению аварий на ядерной установке, на радиационном источнике и в пункте хранения и по снижению их негативных последствий для работников указанных объектов, населения и окружающей среды;

безопасное для работников объектов использования атомной энергии и населения обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами и их хранение;

реализацию прав работников объектов использования атомной энергии на социальные гарантии;

учет индивидуальных доз облучения работников объектов использования атомной энергии;

разработку и реализацию в пределах своей компетенции мер по защите работников и населения в случае аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения;

учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ; осуществление физической защиты ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;

разработку и реализацию мер пожарной безопасности; радиационный контроль в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения;

подбор, подготовку и поддержание квалификации работников ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения и создание для них необходимых социально-бытовых условий на производстве;

информирование населения о радиационной обстановке в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения;

осуществление иных полномочий, установленных нормативными правовыми актами.

При осуществлении деятельности, связанной с использованием атомной энергии в мирных и оборонных целях, первоочередное значение приобретает правильная организация труда, обеспечивающая безопасность обслуживающего персонала, населения и окружающей среды. Правильно организовать работу на объекте использования атомной энергии – это значит предусмотреть такой комплекс мероприятий по обеспечению ядерной и радиационной безопасности, при котором уровни ионизирующего излучения не будут превышать регламентируемые дозовые пределы. Комплекс таких мероприятий обязана разработать и реализовать эксплуатирующая организация. К этим мероприятиям прежде всего относятся:

1. Использование ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения только для тех целей, для которых они предназначены, а именно: ядерные установки предназначены для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов;

радиационные источники предназначены для производства, использования, переработки, радиоактивных веществ или генерации ионизирующего излучения;

пункты хранения – для хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранения или захоронения радиоактивных отходов.

2. Организация и координация разработки и выполнения программ обеспечения качества на всех этапах создания, эксплуатации и вывода из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения (см. комментарий к ст. 30, 32, 33).

3. Разработка и реализация мер по предотвращению аварий на ядерной установке, на радиационном источнике и в пункте хранения и по снижению их негативных последствий для работников указанных объектов, населения и окружающей среды, а также разработка и реализация в пределах своей компетенции мер по защите работников и населения в случае аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения (см. комментарий к ст. 36).

4. Обеспечение безопасности при обращении с ядерными материалами и радиоактивными веществами и их хранение (см. комментарий к ст. 45–48).

5. Реализация прав обслуживающего персонала на социальные гарантии (см. комментарий к ст. 16).

6. Осуществление физической защиты ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ (см. комментарий к ст. 50, 51).

7. Разработка и реализация мер пожарной безопасности.

8. Радиационный контроль в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения (см. комментарий к ст. 21, 31).

9. Подбор, подготовка и поддержание квалификации работников ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения и создание для них необходимых социально-бытовых условий на производстве (см. комментарий к ст. 27).

10. Информирование населения о радиационной обстановке в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения, которое осуществляется по общему правилу через средства массовой информации.

Вся полнота ответственности за безопасность ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения, а также за надлежащее обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами, включая и за вред, причиненный радиационным воздействием, возлагается на эксплуатирующую организацию. Порядок возмещения причиненного вреда от ионизирующего излучения определен главой XII комментируемого Федерального закона.

Комментируемая статья устанавливает одну из особенностей ответственности эксплуатирующей организации в отношениях, связанных с использованием атомной энергии. Так, эксплуатирующая организация несет ответственность и даже после лишения ее разрешения (лицензии) на эксплуатацию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения либо до передачи этих объектов другой эксплуатирующей организации или до получения нового разрешения (лицензии). В случае если у эксплуатирующей организации нет возможности обеспечить безопасность объектов использования атомной энергии, то ответственность за безопасность и надлежащее обращение несет соответствующий орган управления использованием атомной энергии, который обязан обеспечить безопасность этих объектов до создания новой эксплуатирующей организации.

Статья 36. Обязанности эксплуатирующей организации по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды при аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения

При возникновении аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения, приведшей к выбросу радиоактивных веществ сверх установленных пределов в окружающую среду, эксплуатирующая организация обязана обеспечивать оперативной информацией о радиационной обстановке соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и население наиболее угрожаемых участков территории, органы управления использованием атомной энергии, органы государственного регулирования безопасности, службы системы государственного контроля за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации и Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях.

При выполнении работ по предотвращению развития аварии или по ликвидации ее последствий облучение работников (в том числе командированных) выше установленных дозовых пределов может быть допущено (но не выше дозы потенциально опасного облучения, установленной нормативными документами) только тогда, когда нет возможности принять другие меры, исключая указанные облучение, и может быть оправдано лишь при спасении людей, предотвращении массового облучения, а также при угрозе значительного радиоактивного загрязнения окружающей среды. Администрация эксплуатирующей организации обязана информировать работников, принимающих участие в этих работах, о возможном риске облучения выше установленных дозовых пределов и получить на это их согласие, а также разрешение соответствующих органов здравоохранения Российской Федерации.

Обязанности и порядок действий эксплуатирующей организации, а также порядок ее взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления и органами управления использованием атомной энергии по осуществлению мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии и населения в случае возникновения аварии, в том числе и при транспортировании ядерных материалов и радиоактивных веществ, должны быть предусмотрены планами указанных мероприятий. Порядок разработки и утверждения таких планов устанавливается нормами и правилами в области использования атомной энергии.

Главный вклад в защиту окружающей среды и населения от любого риска, связанного с использованием атомной энергии в мирных целях, вносят прежде всего технологические меры безопасности, уменьшающие вероятность и потенциальные масштабы последствий аварий. Несмотря на эти меры, как уже не раз отмечалось, безопасность не может быть абсолютной, и, следовательно, планирование мероприятий по защите населения и окружающей среды в случае возникновения аварии рассматривают как вторичный уровень защиты, необходимый для смягчения таких последствий. При подготовке таких мероприятий главным образом в расчет принимаются такие аварии, которые приводят к опасности для населения и окружающей среды вследствие выброса радиоактивных веществ сверх установленных

пределов в атмосферу. Согласно ст. 35 комментируемого Федерального закона эксплуатирующая организация обязана обеспечить разработку и реализацию мер по предотвращению аварий на опасном объекте и по снижению их негативных последствий для работников, населения и окружающей среды.

Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору установлены требования к планированию мероприятий по действиям и защите персонала при радиационных авариях на объектах использования атомной энергии. Этими требованиями определены действия руководства эксплуатирующей организации при проектных и запроектных авариях. В плане мероприятий должны быть также указаны: методы оповещения об аварии; способы приведения объекта использования атомной энергии в безопасное состояние; действия работников по локализации аварии; методы восстановления физических барьеров безопасности и работоспособности такого объекта и др.

В каждой эксплуатирующей организации должна быть предусмотрена система экстренного оповещения о возникшей аварии, по сигналам которой персонал должен действовать в соответствии с планом мероприятий по ликвидации радиационной аварии и должностными инструкциями. Прежде всего, в случае возникновения аварии эксплуатирующая организация должна обеспечивать оперативной информацией о радиационной обстановке:

соответствующие органы государственной власти наиболее уязвимых участков территории;

органы местного самоуправления наиболее уязвимых участков территории;

население наиболее уязвимых участков территории; органы управления использованием атомной энергии;

органы государственного регулирования безопасности; службы системы государственного контроля за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации и Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях.

В свою очередь, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления в соответствии с Планом мероприятий по защите населения в случае радиационной аварии обеспечивают выполнение следующих мер защиты: контроль доступа в районы загрязнения; санобработка и дезактивация территории; укрытие и эвакуация населения; контроль пищевых продуктов и воды и т. п.

При обнаружении радиационной аварии на эксплуатирующую организацию возлагаются обязанности по принятию срочных мер, направленных на прекращение развития аварии; восстановлению контроля над источником использования атомной энергии и сведению к минимуму доз облучения и количества облученных лиц из персонала и населения, радиоактивного загрязнения производственных помещений и окружающей среды, экономических и социальных потерь, вызванных аварией.

Непосредственно в ходе серьезной аварии от обслуживающего персонала (в том числе командированных) могут потребоваться срочные действия для предотвращения ее последствий, которые могут привести к облучению, превышающему предельные дозы. Комментируемая статья устанавливает особые требования к предпринимаемым действиям, связанным с существенным переоблучением персонала в таких чрезвычайных ситуациях, а именно:

такие действия должны быть оправданы крайней социальной и экологической необходимостью;

работники должны быть проинформированы администрацией эксплуатирующей организацией о риске облучения в дозах, превышающих установленные пределы;

работники, предпринимающие такие действия, должны быть добровольцами;

для совершения таких действий требуется также согласие соответствующего органа здравоохранения РФ.

Статья 37. Организации, выполняющие работы и предоставляющие услуги для эксплуатирующей организации

Организации, осуществляющие научные исследования и изыскания, проектирование, сооружение и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников или пунктов хранения, конструирование и изготовление для них оборудования, проведение иных работ и предоставление иных услуг в области использования атомной энергии, обеспечивают выполнение работ и предоставление услуг в таком объеме и такого качества, которые отвечают нормам и правилам в области использования атомной энергии, и несут ответственность за качество выполненных работ и предоставленных услуг в течение всего проектного срока службы ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения или изготовления для них оборудования.

Орган управления использованием атомной энергии рекомендует организацию, ответственную за разработку проекта ядерной установки или пункта хранения.

Руководитель организации (государственного унитарного предприятия), ответственной за разработку проекта ядерной установки или пункта хранения, назначается решением органа управления использованием атомной энергии на основании полномочий, предоставленных ему Правительством Российской Федерации.

Оборудование, изделия и технологии для ядерных установок, радиационных источников или пунктов хранения подлежат обязательной сертификации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При прекращении деятельности организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги в области использования атомной энергии для эксплуатирующей организации, ответственность, предусмотренная по всем видам деятельности таких организаций, возлагается на другую организацию, признанную соответствующим органом управления использованием атомной энергии.

Несмотря на имевшие место в прошлом аварии на ядерно-энергетических установках как в нашей стране, так и за рубежом, современное общество не отказывается от деятельности, связанной с использованием атомной энергии в мирных и оборонных целях. Поэтому должны быть приняты самые строгие меры для противорадиационной защиты населения и окружающей среды. Основным вклад в эту защиту от любого риска, связанного с использованием атомной энергии, вносит правильный выбор площадки для размещения ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения; высокое качество проектирование и строительства объектов использования атомной энергии; компетенция обслуживающего и ремонтного персонала; эффективная гарантия качества оборудования, изделий и технологий для таких объектов и др. Именно эти меры должны свести к минимуму вероятность и масштабы последствий аварий. С этой целью комментируемая статья устанавливает следующие требования к тем организациям, которые выполняют работы и предоставляют услуги для эксплуатирующей организации.

Во-первых, отношения по выполнению работ и предоставлению услуг для эксплуатирующей организации регламентируются нормам и правилам в области использования атомной энергии.

Во-вторых, выбор таких организаций осуществляется в соответствии с рекомендациями органа управления использованием атомной энергии. В свою очередь, руководитель организации (государственного унитарного предприятия), ответственной за разработку проекта ядерной установки или пункта хранения, назначается решением органа управления использованием атомной энергии.

В-третьих, организации, выполняющие работы и предоставляющие услуги для эксплуатирующей организации, несут ответственность за их качество в течение всего проектного срока службы ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения или изготовления для них оборудования. В случае прекращения деятельности организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги в области использования атомной энергии для эксплуатирующей организации, ответственность, предусмотренная по всем видам деятельности таких организаций, возлагается на другую организацию, признанную соответствующим органом управления использованием атомной энергии.

В-четвертых, оборудование, изделия и технологии для ядерных установок, радиационных источников или пунктов хранения подлежат обязательной сертификации в соответствии с приказом Минатома России, Госстандарта России и Госатомнадзора России от 22 апреля 1998 г. № 281/168/39 «Об утверждении “Системы сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Основные положения”». Система сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения определяет взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти, организациями всех форм собственности, а также физическими лицами, деятельность которых связана с разработкой, изготовлением, испытаниями, использованием и сертификацией оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, включая сертификацию систем качества и производств оборудования, изделий и технологий в соответствии с утвержденными формами сертификации.

Статья 38. Трудовые отношения и дисциплина работников, деятельность которых связана с использованием атомной энергии

Трудовые отношения и дисциплина работников, деятельность которых связана с использованием атомной энергии, регулируются законодательством о труде Российской Федерации.

Для организаций с особо опасным производством трудовые отношения и дисциплина указанных работников регулируются наряду с законодательством о труде Российской Федерации уставами о дисциплине. Перечень таких организаций устанавливается Правительством Российской Федерации.

Особенности условий труда и социально-бытового обеспечения отдельных категорий работников ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения определяются Правительством Российской Федерации и условиями соответствующих трудовых договоров.

Ввиду особой опасности объектов атомной энергетики и повышенной ответственности в связи с этим работников атомной энергетики Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» уделяет особое внимание регулированию трудовых отношений работников данной отрасли. В соответствии со ст. 38 Закона трудовые отношения и дисциплина работников атомной отрасли помимо трудового законодательства регулируются уставом о дисциплине.

Устав о дисциплине работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1998 г. № 744. Действие Устава распространяется на работников:

организаций, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

эксплуатирующих организаций, непосредственно обеспечивающих безопасность объектов использования атомной энергии.

Перечни должностей (профессий) работников организаций, на которых распространяется действие Устава, разрабатываются и утверждаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти. В настоящее время такой перечень утвержден Министерством образования (приказ Минобрнауки РФ от 25 августа 1998 г. № 2220 «Об утверждении перечня должностей (профессий) работников, на которые распространяется действие Устава о дисциплине работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии»).

Одной из особенностей указанного Устава является установление дополнительных дисциплинарных взысканий, среди которых – увольнение за однократное нарушение законодательства Российской Федерации в области использования атомной энергии из числа нарушений, предусмотренных ст. 61 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», если последствия этого нарушения создают угрозу для безопасности работы организации и представляют опасность для жизни и здоровья людей (подп. «д» п. 10 Устава).

Верховный Суд Российской Федерации дважды рассматривал заявление о признании частично недействующим подп. «д» п. 10 Устава о дисциплине¹³. Заявители при оспаривании указанного подпункта ссылались на несоответствие данного положения Устава федеральному закону и отсутствие у Правительства Российской Федерации полномочий устанавливать не предусмотренные законом основания для увольнения работников.

Верховный Суд Российской Федерации отказал в удовлетворении заявления, аргументируя свою позицию тем, что оспариваемый Устав был утвержден Правительством Российской Федерации в соответствии со ст. 38 Федерального закона «Об использовании атомной энергии». Кроме того, суд поддержал доводы Правительства Российской Федерации, которые объясняли указанное положение Устава тем, что работники атомной промышленности выполняют работы, связанные с источником повышенной опасности, и Устав преследует цель обеспечения безопасности ядерно опасных объектов и предотвращения несанкционированных действий в отношении ядерных материалов и радиоактивных веществ. Заявленная цель не может быть достигнута при нарушении трудовой дисциплины работниками атомной энергетики и может в конечном итоге привести к масштабным техногенным катастрофам, влекущим угрозу для жизни и здоровья людей.

Как известно, атомная промышленность в России – кладезь передовой научно-технической информации. Мировое лидерство российской научной мысли в данной сфере неоспоримо. В то же время состояние оформления внутренних отношений предприятий атомной энергетики и их работников в части созданных в советское время или создаваемых в настоящее время изобретений и ноу-хау оставляет желать лучшего, а иногда и вовсе отсутствует. Автору приходилось участвовать в правовом аудите объектов интеллектуальной собственности на предприятиях атомного энергопромышленного комплекса, в большинстве из них было выявлено полное отсутствие какого бы то ни было регулирования отношений предприятий и работников. Именно такое, можно сказать, халатное отношение к оформлению прав предприятий, к выплате работникам предусмотренного вознаграждения вызывает многочисленные споры в Палате по патентным спорам и судах.

Так, по делу, рассмотренному Московским городским судом, работники завода «Балтиец» Министерства Российской Федерации по атомной энергии, будучи авторами изобретений, использованных заводом в 1969 и 1974 г., вплоть до 1993 г. не получили часть причитающегося им авторского вознаграждения и подали исковое заявление о взыскании авторского вознаграждения. В удовлетворении их требований Московским городским судом было отказано ввиду частичной выплаты вознаграждения и несоблюдения 5-летнего срока для начала использования изобретения. Более того, решение суда было оставлено без изменения Судебной коллегией по Гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации¹⁴.

Тем не менее по протесту заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации Президиумом Верховного Суда Российской Федерации судебные акты по данному делу были признаны незаконными и подлежащими отмене, дело было направлено на новое рассмотрение в Московский городской суд¹⁵. Верховный Суд при повторном рассмотрении материалов дела указал, что, несмотря на наличие в материалах заключений экспертов, различных по своему содержанию, Московским городским судом не было исследовано одно из заключений. Кроме того, судом также не были исследованы материалы дела, подтверждающие более позднее начало использования изобретения.

¹³ См.: Решение Верховного Суда РФ от 11 апреля 2006 г. № ГКПИ06-283, Определение Верховного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № КАС06-222.

¹⁴ Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 26 июля 2000 г. № 18пв-2000с.

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 13 августа 1999 г. № 5-г99-55.

Данное дело представляется достаточно показательным с той точки зрения, что даже при наличии прав авторов изобретений, оформленных патентом, предприятия уделяют недостаточное внимание вопросам выплаты авторского вознаграждения, вследствие чего авторы вынуждены отстаивать свои интересы в судах.

Статья 39. Общественные мероприятия на территориях ядерных установок и пунктов хранения

Проведение несанкционированных собраний, митингов, демонстраций и других несанкционированных общественных мероприятий на территории ядерной установки или пункта хранения и в их санитарно-защитных зонах запрещается.

Не допускаются организация и проведение митингов, демонстраций, пикетирования, блокирования транспортных коммуникаций и других общественных мероприятий за пределами территорий ядерных установок и пунктов хранения, а также забастовок, если в результате этого может произойти нарушение работоспособности ядерной установки или пункта хранения, будет затруднено выполнение работниками ядерных установок или пунктов хранения своих служебных обязанностей либо будут иметь место иные угрозы безопасности населения, окружающей среды, здоровью, правам и законным интересам других лиц. Протесты против недопущения и запрещения указанных действий разрешаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Ущерб, причиненный эксплуатирующей организации в результате указанных действий, посягающих на безопасную работу ядерной установки или пункта хранения, возмещается виновными лицами и организациями (при наличии спора) в судебном порядке.

Конституция РФ, признавая право на проведение забастовок, митингов, демонстраций, пикетирования и т. п., закрепляет принцип, в соответствии с которым основные права и свободы не должны трактоваться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ст. 17). В то же время ст. 55 Конституции РФ закрепляет положение, в соответствии с которым 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.

В соответствии со ст. 55 Конституции РФ комментируемая статья перечисляет случаи, когда забастовки, митинги, демонстрации, пикетирования и т. п. являются незаконными и не допускаются:

Во-первых, запрещается проведение несанкционированных собраний, митингов, демонстраций и других несанкционированных общественных мероприятий на территории ядерной установки или пункта хранения и в их санитарно-защитных зонах.

Во-вторых, запрещается организация и проведение митингов, демонстраций, пикетирования, блокирования транспортных коммуникаций и других общественных мероприятий за пределами территорий ядерных установок и пунктов хранения, а также забастовок, если в результате этого:

может произойти нарушение работоспособности ядерной установки или пункта хранения;

будет затруднено выполнение работниками ядерных установок или пунктов хранения своих служебных обязанностей; либо

будут иметь место иные угрозы безопасности населения, окружающей среды, здоровью, правам и законным интересам других лиц.

Если в результате проведения таких действий будет причинен ущерб эксплуатирующей организации, то он возмещается виновными физическими и юридическими лицами.

Порядок возмещения ущерба осуществляется по правилам, установленным в Гражданском кодексе РФ (ст. 1064 ГК РФ).

Глава VIII

Особые условия строительства и эксплуатации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками

Статья 40. Основные требования, предъявляемые к судам и иным плавсредствам с ядерными установками и радиационными источниками

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, государственных стандартов, 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.

Ответственность за безопасность судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками 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.

Как отмечают эксперты, развитие судовой ядерной энергетики в нашей стране было обусловлено рядом факторов:

оснащение судов и плавсредств ядерными силовыми установками обеспечивает практически неограниченную дальность плавания и возможность длительного поддержания близкой к максимальной скорости хода;

отсутствие необходимости в частой дозаправке, которая может возникнуть в плавании, когда такой возможности нет, или такая дозаправка сильно затруднена, например, в холодных водах Арктики.

Первыми судами с ядерными энергетическими установками были: в СССР – атомный ледокол «Ленин» (1959), в США – торговое судно «Саванна» (1960), в Германии – рудовоз «Отто Ган» (1968) и в Японии – экспериментальное судно «Муцу» (1972). Однако только в СССР строительство судов с ядерными энергетическими установками получило коммерческое продолжение и развитие. К настоящему времени Россия располагает атомным флотом сугубо гражданского назначения:

первый в мире атомный ледокол «Ленин» с выгруженным ядерным топливом; шесть двухреакторных атомных ледоколов («Арктика», «Сибирь», «Россия», «Советский Союз», «Ямал», «50 лет Победы»);

два однореакторных атомных ледокола («Таймыр», «Вайгач»); единственное в мире транспортное судно с ядерной энергетической установкой – атомный лихтеровоз-контейнеровоз «Севморпуть»;

плавучие технические базы «Имандра», «Лотта», «Лепсе», на которых размещается свежее и выгруженное отработавшее ядерное топливо и другие суда.

Сегодня проект федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)» предусматривает строительство:

четырёх универсальных атомных ледоколов со сроком ввода в эксплуатацию в 2015–2018 гг. для северного бассейна;

четырёх линейных дизельных ледоколов мощностью 25 МВт: два – для Дальневосточного бассейна, два – для Северного бассейна;

четырёх многофункциональных аварийно-спасательных судов мощностью 7 МВт: два – для Балтийского бассейна, один – для Северного бассейна, один – для Дальневосточного бассейна;

четырёх многофункциональных аварийно-спасательных судов мощностью 4 МВт: два – для Балтийского бассейна, один – для Азово-Черноморского бассейна, один – для Каспийского бассейна.

В соответствии с комментируемой статьей гражданские суда с ядерными энергетическими установками, суда атомно-технологического обслуживания и суда, транспортирующие радиоактивные материалы, относятся к категории объектов использования атомной энергии. Учитывая их потенциальную опасность, вопросы проектирования, строительства, эксплуатации и вывода из эксплуатации рассматриваемых объектов подробно регламентированы действующим законодательством. Законодателем подробно расписаны все этапы, начиная от проектирования до вывода из эксплуатации судов и плавсредств с ядерными силовыми установками.

К основным требованиям, предъявляемым к строительству и эксплуатации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками, можно отнести следующие.

Во-первых, при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации судов и иных плавсредств должны соблюдаться не только требования и нормы, предъявляемые к объектам использования атомной энергии, но государственные стандарты в области судостроения и правила Морского регистра. И как следствие, ФГУП «Российский морской регистр судоходства» является еще одним надзорным органом в области использования атомной энергии.

Во-вторых, каждый этап, начиная от проектирования до вывода судов и иных плавсредств из эксплуатации и захоронения радиоактивных отходов, проходит под жесточайшим контролем государственных органов. Кроме того, проводится ряд экспертиз, включая экологическую, экспертизу промышленной безопасности, при этом для работы в этой сфере в обязательном порядке необходима лицензия, выдаваемая Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, а материалы, оборудование и установки, используемые в атомной энергетике, подлежат обязательной сертификации.

В-третьих, ответственность за безопасность судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками на этапе строительства и ввода в эксплуатацию несут головные конструкторская и судостроительная организации, после ввода – эксплуатирующая организация.

В-четвертых, проектирование таких объектов осуществляется с учетом Санитарных правил 2.6.12040-05 «Обеспечение радиационной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации атомных судов». Санитарные правила определяют требования к конструкции, специальному оборудованию и персоналу атомного судна, а также требования к организации радиационной безопасности и системе радиационного контроля, которые должны обеспечить безопасность экипажа судна и защиту окружающей среды при нахождении судна в открытом море или территориальных водах.

В-пятых, к судам и плавсредствам с ядерными установками и радиационными источниками применяются все требования морского законодательства, в том числе и к названию персонала и его руководителя – в составе должен быть капитан и судовой экипаж, имеющий специальную подготовку и разрешения, выдаваемое Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору

Статья 41. Заход в порты Российской Федерации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками

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.

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.

Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2003 г. № 1491-р утвержден перечень морских портов РФ, в которые разрешаются заходы судов и плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками (к их числу, например, относятся порты «Архангельск», «Тикси» и др.).

Администрация порта, 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 в соответствии с Санитарными правилами 2.6.1.01–04 «Обеспечение радиационной безопасности портов РФ при заходе и стоянке в них атомных судов, судов атомно-технологического обслуживания и плавучих энергоблоков атомных станций». Ответственность за осуществление плана мероприятий по защите населения в прилегающем к порту районе в случае таких аварий возлагается на соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

К основным требованиям по заходу и выходы в порты относятся следующие:

1. В порту для каждого типа судна с учетом метеорологических и гидрологических условий должны быть определены безопасные места (отдаленные якорные стоянки), где судно может быть временно размещено или может быть поставлено при возникновении аварийной ситуации, связанной с опасностью распространения радиоактивных веществ. Эти места должны быть выбраны таким образом, чтобы при проектных радиационных авариях радиоактивные выбросы не оказывали влияния на радиационную обстановку на террито-

рии порта и в жилой зоне и должны быть достаточно отдалены от обычных навигационных путей так, чтобы не был нанесен вред другим судам.

2. Перед заходом судна в порт проверяются ядерная энергетическая установка и ее оборудование (для атомных судов и плавучих энергоблоков), все системы, обслуживающие хранилища радиоактивных веществ, а также судно в целом и т. п.

3. При заходе в порт (выходе из порта) и стоянке в порту мощность ядерных энергетических установок атомных судов должна быть снижена до минимального уровня, необходимого для обеспечения собственных потребностей и маневренности судна.

4. Ремонт ядерных энергетических установок, связанный с раскрытием защитной оболочки, перегрузка ядерного топлива и другие технологические операции с ядерным топливом и радиоактивными отходами должны производиться только в портах базирования.

Что касается размещения и эксплуатации этих объектов за пределами Российской Федерации, то в открытом море и в исключительных экономических зонах государств (нейтральные воды) суда с ядерными установками и радиационными источниками, наряду с другими судами, пользуются свободой судоходства в соответствии с положениями ст. 87 и 58 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В нейтральных водах никто не вправе препятствовать судам любых государств, пользоваться свободой открытого моря. Применяется понятие мирного прохода, при котором не нарушается мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства.

Важным документом, применение которого относится к судам с ядерной энергоустановкой, является Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (SOLAS 1974 г.) и приложение к ней – Кодекс по безопасности ядерных торговых судов.

Необходимо отметить также, что суда с ядерными энергетическими установками должны сооружаться и эксплуатироваться в соответствии с требованиями главы VIII Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (SOLAS) с поправками, а также Кодекса по безопасности ядерных торговых судов. Выдаваемые государством флага в соответствии с требованиями SOLAS такие документы, как информация о безопасности и соответствующее свидетельство заблаговременно предоставляются властям государств, в порты которых предполагается заход судна. Кроме того, суда с ядерными установками должны иметь специальный сертификат.

Глава VIII дополняет Свод безопасности для ядерных торговых судов и Рекомендации по безопасности в портах для ядерных торговых судов. Принимая во внимание риск стоянки торговых судов с ядерными энергетическими установками, регулирование SOLAS включает специальные меры контроля. Такие суда должны быть предметом особого контроля до захода в порт и в портах договаривающихся государств, особенно в отношении проверки наличия на борту действительного сертификата ядерной безопасности судна, и что нет радиационной опасности морю или порту, команде, пассажирам или общественности, или морским путям или живым и минеральным ресурсам. Таким образом, государство порта имеет полномочия по введению в силу мер контроля в отношении иностранных судов с ядерными энергетическими установками, осуществляющих мирный проход через их территориальное море и заход в порт.

Статья 42. Предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды судами и иными плавсредствами с ядерными установками и радиационными источниками

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. При проведении ремонтных работ на указанных судах и плавсредствах, а также после останова 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 наблюдение и контроль за радиационной обстановкой 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 Федерации.

Как отмечают специалисты, значительная часть всех ядерных материалов перевозится с использованием водного транспорта, что предопределяет необходимость обеспечения физической защиты ядерных материалов, используемых и содержащихся на морских судах, а также установления особых требований к портам, принимающим суда и иные плавсредства с ядерными установками и радиационными источниками.

Так, порты, предназначенные для приема атомных судов и иных подобных плавсредств, должны: располагать безопасными причалами и отдаленной якорной стоянкой, где судно может быть поставлено при возникновении аварийной ситуации, связанной с опасностью радиоактивного загрязнения окружающей среды;

на причале должна быть предусмотрена возможность установки защитного ограждения на случай возникновения аварийных ситуаций и радиационных аварий;

располагать запасом дезактивирующих средств на случай возможных радиационных инцидентов и иметь возможность оперативно организовать участок дезактивации;

иметь в своем составе службу радиационной безопасности – для портов базирования и портов регулярного захода, или лицо, ответственное за радиационную безопасность и радиационный контроль, – для портов разового захода;

иметь специальные цеха или участки для работы с радиоактивным оборудованием и отходами, хранилища для свежего и отработавшего ядерного топлива, твердых и жидких

радиоактивных отходов, системы и установки для обработки (подготовки к захоронению) радиоактивных отходов и специальные средства для транспортировки свежего и отработавшего ядерного топлива и отходов, а также достаточное количество буксиров, готовых при необходимости к выводу аварийного судна; комплект спецодежды и средств индивидуальной защиты для персонала, участвующего в противоаварийных работах, и экипажей буксиров; комплект индивидуальных дозиметров

для персонала, участвующего в противоаварийных работах, и экипажей буксиров; комплект индивидуальных противорадиационных аптечек для персонала, участвующего в противоаварийных работах, и экипажей буксиров; аварийный комплект инвентаря, приспособлений, химических реактивов, расходных материалов и медикаментов; емкости для сбора радиоактивных отходов, образовавшихся при ликвидации аварии.

При стоянке у причала атомных судов и иных плавсредств должны предусматриваться надлежащее освещение в целях безопасности и охраны, радиационный контроль, а также доступ необходимых специалистов на случай аварии. Во время стоянки судна в порту (кроме портов базирования) запрещается проведение на нем ремонтных работ, связанных с раскрытием защитной оболочки и возможным распространением радиоактивных веществ за пределы контролируемой зоны судна. В то же время ЯЭУ должна находиться под контролем квалифицированного персонала, несущего круглосуточную вахту.

При проведении грузовых операций с радиоактивными грузами на причале должна быть организована контролируемая зона, в которую должен быть ограничен доступ людей. Грузовые операции с радиоактивными грузами, не упакованными в стандартные упаковки, могут производиться только в портах базирования на специальных причалах, с помощью специального подъемно-транспортного оборудования и с выделением в случае необходимости контролируемой зоны.

При проведении грузовых операций с радиоактивными грузами должен производиться радиационный контроль на причале силами службы радиационной безопасности порта совместно со службой радиационной безопасности судна и контроль окружающей среды.

Следует учитывать также особенности плавания таких судов в районах, покрытых льдами. Так, в соответствии со ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его.

В территориальном море иностранных государств согласно положениям ст. 17, 22(2) и 23 упомянутой Конвенции суда с ЯЭУ пользуются правом мирного прохода, соблюдая при этом особые меры предосторожности, установленные для таких судов международными договорами, а также осуществляя проход по морским коридорам и соблюдая схемы разделения судов, которые могут устанавливаться прибрежными государствами в целях обеспечения безопасности судоходства. При этом в различных государствах имеются особенности, связанные со сроком подачи уведомления о пересечении судном с ядерной энергетической установкой 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 в порты к заходу военных кораблей и государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях. Прибрежное государство также имеет право потребовать использо-

вать только указанные им морские коридоры и схемы раздельного движения и само может определять порядок захода и стоянки в своих портах.

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;

незамедлительно информировать о происшествии органы государственного регулирования безопасности, государственные органы, осуществляющие наблюдение и контроль за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации, соответствующие органы местного самоуправления, а также иные суда, близлежащие населенные пункты и порты, находящиеся в зоне возможного радиационного воздействия в соответствии с Конвенцией об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986 г.) (более подробно об этом см. комментарии к ст. 66).

Глава IX

Особые условия эксплуатации космических и летательных аппаратов с ядерными установками и радиационными источниками

Статья 43. Обеспечение безопасности космических и летательных аппаратов с ядерными установками и радиационными источниками

При проектировании, строительстве и эксплуатации космических и летательных аппаратов с ядерными установками или радиационными источниками, а также с использованием энергии радиоактивных веществ должны соблюдаться нормы и правила в области использования атомной энергии, а также требования к охране окружающей среды.

В случае возникновения неисправности на борту космического или летательного аппарата с ядерной установкой либо радиационными источниками, которая может привести к незапланированному возвращению ядерных материалов или радиоактивных веществ на Землю, оповещение заинтересованных государств и оказание им в случае необходимости помощи осуществляются в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Оповещение органов местного самоуправления, органов регулирования безопасности и оказание в случае необходимости помощи населению осуществляются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопрос об оснащении космических и летательных аппаратов надежными системами энергообеспечения встал перед конструкторами почти сразу после запусков первых искусственных спутников Земли. Для разрешения этой технической проблемы стали использовать ядерные источники энергии, позволяющие в течение длительного времени обеспечивать работу оборудования космических и летательных аппаратов. Однако такая эксплуатационная выгода повлекла немало проблем. Вот тому яркие примеры. В 1964 г. при неудачной попытке запуска американского навигационного спутника «Транзит-5В» с ядерной энергетической установкой SNAP-9А на борту находившиеся в ней 950 граммов плутония-238 рассеялись в земной атмосфере, вызвав существенное повышение естественного радиационного фона. В 1983 г. в пустынных районах Южной Атлантики упал советский спутник радиолокационной разведки «Космос-1402» с ядерной энергетической установкой на борту, что привело к незначительному повышению естественного радиационного фона. Такого рода чрезвычайные ситуации обусловили необходимость в установлении следующих требований к обеспечению безопасности космических и летательных аппаратов с ядерными установками и радиационными источниками.

Во-первых, к отношениям, связанным с проектированием, строительством и эксплуатацией космических и летательных аппаратов с ядерными установками или радиационными источниками, а также с использованием энергии радиоактивных веществ, применя-

ются нормы и правила в области использования атомной энергии, а также требования к охране окружающей среды.

Во-вторых, в случае возникновения неисправности на борту космического или летательного аппарата с ядерной установкой либо радиационными источниками, которая может привести к незапланированному возвращению ядерных материалов или радиоактивных веществ на Землю, оповещение заинтересованных государств и оказание им в случае необходимости помощи осуществляются в соответствии с Конвенцией об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986 г.) и Конвенцией о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (1986 г.) (более подробно об этом см. комментарии к ст. 66, 67).

В-третьих, оповещение органов местного самоуправления, органов регулирования безопасности и оказание в случае необходимости помощи населению осуществляются в порядке, определяемом «Правилами оповещения органов исполнительной власти при запуске космического аппарата с ядерным источником энергии, а также оповещения органов местного самоуправления и оказания при необходимости помощи населению в случае аварийного возвращения такого аппарата на Землю» (утв. постановлением Правительства РФ от 15 августа 1997 г. № 1039).

Согласно этим Правилам до запуска космического аппарата с ядерным источником энергии председатель государственной комиссии по пуску космического аппарата обязан направить два уведомления:

уведомление о месте, дате и времени запуска, трассе полета ракеты-носителя, проходящей по территории Российской Федерации, а также описание ядерного источника энергии с оценкой безопасности – в федеральные органы исполнительной власти и в Межведомственную комиссию по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (МВК) для уведомления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых может произойти падение космического аппарата;

уведомление о дате запуска космического аппарата, а также описание ядерного источника энергии с оценкой безопасности – в Министерство иностранных дел Российской Федерации для оповещения Генерального секретаря ООН в соответствии с принципами, касающимися использования ядерных источников энергии в космосе, одобренными резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 47/68 от 14 декабря 1992 г.

В случае возникновения чрезвычайной ситуации при отказе ракеты-носителя на старте или на участке полета председатель государственной комиссии по пуску космического аппарата направляет уведомление о моменте аварии, предполагаемом районе падения ракеты-носителя, космического аппарата и ядерного источника энергии, возможном характере разрушения ракеты-носителя, космического аппарата и ядерного источника энергии – в Межведомственную комиссию по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые доводят соответствующую информацию до органов местного самоуправления.

В свою очередь, на органы исполнительной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления возлагаются обязанности по оказанию в случае необходимости помощи населению, предусматривающие проведение следующих мероприятий:

оповещение населения о возникновении чрезвычайной ситуации, постоянное информирование населения о ситуации в районе

падения аварийного объекта и мерах по выполнению режима радиационной безопасности, выдача рекомендаций и памяток по поведению на территории указанного района;

инструктирование населения о мерах предосторожности, необходимых для защиты здоровья;

развертывание сил и средств для обследования населения и проведения при необходимости дезактивационных работ.

Глава X

Обращение с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами

Статья 44. Государственная политика в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами

Государственная политика в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами должна предусматривать комплексное решение проблем нормирования их получения, образования, использования, физической защиты, сбора, регистрации и учета, транспортирования и хранения.

Государственная политика в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами определяется настоящим Федеральным законом и иными законами о регулировании деятельности в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами, радиоактивными отходами.

Нормативной правовой основой государственной политики в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами являются международные документы, в которых имеются прямые и косвенные положения, касающиеся их обращения, например Конвенция о физической защите ядерного материала (Вена, 26 октября 1979 г.), а также федеральные законы «Об использовании атомной энергии», «О радиационной безопасности населения», «Об охране окружающей среды», «О техническом регулировании» и иные акты по вопросам обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами, принятые на федеральном уровне.

Главные ориентиры государственной политики в сфере обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами для предотвращения их вредного воздействия на человека и окружающую среду определяются основными направлениями государственной политики, закрепленными в Основах государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом Российской Федерации 4 декабря 2003 г. № Пр-2196. В развитие названного акта была принята Федеральная целевая программа «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2007 г. № 444.

К основным факторам, определяющим государственную политику в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами для предотвращения их вредного воздействия на человека и окружающую среду можно отнести следующие.

Во-первых, чрезвычайные ситуации, связанные с ядерными материалами, радиоактивными веществами и отходами, имеющие долговременные негативные последствия, представляют серьезную угрозу национальной безопасности, социально-экономическому развитию Российской Федерации.

Во-вторых, значительное увеличение в последние годы на территории Российской Федерации ядерно- и радиационно опасных объектов и материалов, предназначенных для ликвидации и утилизации и не используемых в интересах обороны и экономики страны.

В-третьих, необходимость переработки большого количества ядерных материалов, облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов, радиоактивных отходов, накопленных в результате создания ядерного оружия и производства ядерных оружейных материалов, работы атомных электростанций, деятельности предприятий ядерного топливного цикла, эксплуатации атомных подводных лодок, надводных кораблей и судов с ядерными энергетическими установками и в результате других видов деятельности в области использования атомной энергии на территории Российской Федерации.

Целью государственной политики в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами является создания оптимальных условий для нормирования их получения, образования, использования, физической защиты, сбора, регистрации и учета, транспортирования и хранения.

Для достижения этой цели государство обеспечивает концентрацию усилий и ресурсов на следующих приоритетных направлениях:

- интенсификация и совершенствование организации работ по утилизации и захоронению радиоактивных отходов и по отработанным ядерным материалам;

- повышение эффективности системы государственного учета и контроля ядерных материалов и системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

- совершенствование физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов.

Вместе с тем результаты анализа государственной политики в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами в Российской Федерации показали, что вне нормативного правового регулирования и надзора остаются радиоактивные отходы неядерного топливного цикла.

Статья 45. Транспортирование ядерных материалов и радиоактивных веществ

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.

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.

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.

В нашей стране за последнее десятилетие число перевозимых радиоактивных грузов увеличилось в несколько раз. С ростом количества радиационно опасных грузов, обусловленным развитием деятельности, связанной с использованием атомной энергии, а также с расширением географии грузоперевозок, возрастает и значимость правового регулирования вопросов радиационной безопасности при транспортировке ядерных материалов и радиационных веществ.

В настоящее время в России действуют Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов (утв. постановлением Правительства РФ от 19 июля 2007 г. № 456) и Правила физической защиты радиоактивных веществ и радиационных источников при их транспортировании (утв. постановлением Ростехнадзора от 12 декабря 2006 г. № 7), которые строго регламентируют перевозку ядерных материалов и радиоактивных веществ. Главной целью такой регламентации является предотвращение в максимально возможной мере несчастных случаев, повреждения имущества, транспортных средств и других грузов посредством установления норм безопасности, обеспечивающих приемлемый уровень контроля за радиационной и ядерной опасностью при таких перевозках. Изложенные в этих документах нормы и правила безопасности охватывают все операции и условия (в том числе и аварийные), связанные с транспортированием ядерных материалов и радиоактивных веществ, включая их классификацию, проектирование, изготовление, испытания и техническое обслуживание транспортных упаковочных контейнеров, подготовку, отправку, обработку, перевозку, транзитное хранение упаковок и их приемку грузополучателем.

Эти Правила разработаны в соответствии с требованиями комментируемого Федерального закона, рекомендациями ООН и МАГАТЭ по перевозке опасных грузов и учитывают замечания МВД России, Роспотребнадзора, Росстроя, Федеральной таможенной службы, Роспрома, а также концерна «Росэнергоатом», эксплуатирующего все десять российских АЭС. Правила определяют количество (объемы) ядерных материалов, подлежащих физической защите при перемещении, в том числе плутония, урана-233 и 235, нептуния-237, америция-241 и 243, калифорния-252 и тория. Охрану ядерных материалов, ядерных установок при перевозке и транспортировании осуществляют подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, подразделения Министерства обороны Российской Федерации или внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации. Ответственность за обеспечение физической защиты ядерных материалов, ядерных установок при их перевозке и транспортировании по общему правилу несет грузоотправитель.

Обычно перевозки осуществляют железнодорожным, автомобильным, морским и внутренним водным видами транспорта. Транспортировка воздушным транспортом, как правило, используется только для малых количеств радиоактивных веществ, предназначенных для медицинских и исследовательских целей.

Выделяют следующие виды перевозок и транспортирования ядерных материалов и радиоактивных веществ:

транспортирование в международном сообщении. Транспортирование ядерных материалов и радиоактивных веществ 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;

межобъектовые перевозки и транспортирование; внутриобъектовые перевозки и транспортирование – перевозка и транспортирование в пределах ядерного объекта внутри отдельных территорий (площадок) и между ними.

Перевозка и транспортирование ядерных материалов и радиоактивных веществ в международном сообщении, а также межобъектовые перевозки и транспортирование осуществляются:

организациями, имеющими лицензию на перевозку (транспортирование) ядерных материалов, ядерных установок, выданную Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору;

воинскими частями Министерства обороны Российской Федерации – по распоряжению специально уполномоченного органа военного управления.

По общему правилу ответственность за обеспечение безопасности перевозки и транспортирования в соответствии с установленными требованиями несет перевозчик.

Статья 46. Предупреждение транспортных происшествий и аварий при транспортировании ядерных материалов и радиоактивных веществ

При транспортировании ядерных материалов, радиоактивных веществ транспортные организации с участием отправителей и получателей указанной продукции, эксплуатирующих организаций, а при необходимости – органов местного самоуправления, соответствующих органов государственного регулирования безопасности, в том числе органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора, органов внутренних дел и формирований Гражданской обороны обязаны осуществлять мероприятия по предупреждению транспортных происшествий и аварий и по ликвидации их последствий, а также мероприятия по защите работников объектов использования атомной энергии, населения, окружающей среды и материальных ценностей.

Для ликвидации последствий аварий при транспортировании ядерных материалов и радиоактивных веществ используются также региональные аварийные формирования эксплуатирующих организаций. Порядок формирования, функционирования и финансирования региональных аварийных формирований эксплуатирующих организаций устанавливается Правительством Российской Федерации.

Обеспечение безопасности транспортирования ядерных материалов и радиоактивных веществ имеет большое значение. По оценкам, на стадии перевозок и транспортирования радиоактивных грузов происходит очень большое количество инцидентов, часто превышающее количество инцидентов на объектах атомной энергетики. Наличие потенциального риска радиационного загрязнения окружающей среды обусловлено возможностью возникновения транспортных происшествий и аварий.

Большое внимание для обеспечения безопасности при перевозке радиоактивных грузов уделяется организационным мероприятиям. Точное соблюдение установленных условий при отправке, погрузке, перевозке, выгрузке, хранении и выдаче ядерных материалов и радиоактивных веществ – необходимый элемент в общей системе защиты людей и окружающей среды.

Транспортировка ядерных материалов и радиоактивных веществ создает дополнительный риск загрязнения окружающей среды в случае возникновения чрезвычайной ситуации (аварии, террористического акта и т. п.), и поэтому необходимо принимать меры, которые позволили бы свести его к минимуму. С этой целью разрабатываются и осуществляются следующие мероприятия:

максимально ограничивается общее время нахождения ядерных материалов радиоактивных веществ в пути следования;

сводится до минимума количество перегрузок ядерных материалов и радиоактивных веществ с одного транспортного средства на другое и время ожидания прибытия транспортного средства;

составляются график, расписание и маршрут движения транспортных средств с учетом условий перевозки и транспортирования;

исключается нанесение на транспортные средства знаков и надписей и занесение в перевозочные документы записей, свидетельствующих о характере груза и назначении транспортных средств;

выбирается маршрут следования транспортных средств вне районов чрезвычайного положения, неблагоприятной криминогенной обстановки, стихийного бедствия и других экстремальных ситуаций;

максимально ограничивается круг лиц, осведомленных о маршруте, графике движения и сроках перевозки и транспортирования ядерных материалов и радиоактивных веществ;

обеспечивается наличие соответствующего допуска у лиц, осуществляющих управление транспортным средством, сопровождение и охрану ядерных материалов и радиоактивных веществ;

обеспечивается заблаговременное уведомление грузоотправителем грузополучателя о планируемой отправке ядерных материалов и радиоактивных веществ с указанием категории перевозки (вида транспортных средств), ожидаемого времени прибытия груза в пункт назначения и точного места их сдачи или передачи;

осуществляется отправление ядерных материалов и радиоактивных веществ только после получения от грузополучателя письменного подтверждения о готовности принять ядерные материалы и радиоактивных веществ, о наличии у него лицензии на осуществление деятельности в области использования атомной энергии (кроме объектов Министерства обороны Российской Федерации), а в случае перевозки или транспортирования ядерных материалов, ядерных установок грузополучателем – также лицензии на перевозку (транспортирование) ядерных материалов;

используются средства кодирования и специальные каналы связи для передачи сообщений о перевозке или транспортировании ядерных материалов, ядерных установок;

заблаговременно организовывается взаимодействие грузоотправителя или грузополучателя с соответствующими органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации с целью совместного определения дополнительных мер, обеспечивающих защиту и безопасность транспортируемых ядерных материалов, ядерных установок, отражение возможного нападения на транспортное средство в пути следования или в случае возникновения аварийной ситуации по маршруту следования;

обеспечивается проведение в установленном порядке перед загрузкой и отправлением ядерных материалов и радиоактивных веществ осмотр транспортных средств на предмет отсутствия устройств, способных вывести транспортное средство из строя, повредить перевозимые ядерные материалы и радиоактивные вещества и (или) способствовать совершению несанкционированных действий в отношении ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Кроме того, во многих отношениях безопасность при транспортировке радиоактивных грузов обеспечивается за счет конструкций транспортного упаковочного комплекта, который состоит из следующих элементов:

защитного контейнера, предназначенного для ослабления проникающих ионизирующих излучений;

защитного вкладыша;

загрузочного стакана, используемого для удобства загрузки и выгрузки первичной емкости с ядерными материалами и радиоактивными веществами; герметизирующего сосуда; охранной тары

и т. п.

В свою очередь, ядерное топливо чаще всего перевозят в виде твэлов, собранных в кассеты, пакеты или блоки, называемые тепловыделяющими сборками (ТВС). При этом Федеральное агентство по атомной энергии, выполняющее функции государственного компетентного органа по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных мате-

риалов, радиоактивных веществ и изделий из них, выдает сертификат (разрешение) на перевозки в транспортных упаковочных комплектах указанных материалов.

В случае возникновения чрезвычайной ситуации в отношении транспортируемых ядерных материалов и радиоактивных веществ ответственные за сопровождение и охрану груза лица немедленно оповещают о случившемся центр транспортного контроля (диспетчерский пункт), орган военного управления, грузоотправителя и грузополучателя по всем доступным каналам связи. При этом обеспечивается секретность (конфиденциальность) передаваемой информации.

Для ликвидации последствий аварий при транспортировании ядерных материалов и радиоактивных веществ используются региональные аварийные формирования эксплуатирующих организаций. Порядок формирования, функционирования и финансирования региональных аварийных формирований эксплуатирующих организаций используемых для ликвидации последствий аварий при транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ установлен соответствующими Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 20 июня 1997 г. № 761.

Аварийно-спасательные формирования входят в состав сил постоянной готовности федерального уровня единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

К основным функциям аварийно-спасательных формирований относятся:

участие в проведении работ по предупреждению аварий при транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ;

организация и обеспечение взаимодействия с транспортными организациями и предприятиями Федерального агентства по атомной энергии для обеспечения безопасности транспортировки ядерных материалов и радиоактивных веществ и ликвидации последствий аварий при такой транспортировке;

обеспечение постоянной готовности к проведению работ по ликвидации последствий аварий при транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ;

согласование планов ликвидации последствий аварий при транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ, разрабатываемых организацией – грузоотправителем или грузополучателем (в случае транспортировки последним груза);

участие в слежении за перемещением грузов ядерных материалов и радиоактивных веществ;

создание и содержание резервов материальных ресурсов для ликвидации последствий аварий при транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ в порядке, определенном законодательством Российской Федерации;

участие в выполнении других мероприятий по обеспечению безопасной транспортировки ядерных материалов и радиоактивных веществ.

К проведению работ по предупреждению и ликвидации последствий аварий при транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ предъявляются следующие требования.

Во-первых, такие работы осуществляются на договорной основе. Так, грузоотправитель по общему правилу заключает с аварийно-спасательным формированием договор, по условиям которого последний обязуется выполнить работы по предупреждению и ликвидации последствий аварий при транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ, а грузоотправитель – принять их и оплатить. В предмет такого договора входит также разработка и согласование плана ликвидации последствий аварий при транспортировке радиоактивных грузов. В случае транспортировки ядерных материалов и радиоактивных веществ грузополучателем такой договор заключается с ним.

Во-вторых, финансирование работ аварийно-спасательных формирований по ликвидации чрезвычайных ситуаций при транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ осуществляется за счет бюджетных и иных средств, выделяемых в установленном законодательством Российской Федерации порядке на ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Статья 47. Хранение и переработка ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов

При хранении и переработке ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов должна обеспечиваться надежная защита работников объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды от недопустимого в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии радиационного воздействия и радиоактивного загрязнения. Хранение радиоактивных отходов должно рассматриваться в качестве этапа их подготовки к переработке или к захоронению. Временное технологическое хранение облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов в целях повышения безопасности и снижения затрат при последующем обращении с ними и их переработка в целях извлечения из них ценных компонентов осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Переработка отработавшего ядерного топлива в целях извлечения из него ценных компонентов должна осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По мере развития деятельности, связанной с использованием атомной энергии, возрастает и количество радиоактивных отходов, которые не только не пригодны для дальнейшего использования, но которые непременно тем или иным путем должны быть переработаны и захоронены.

подавляющая часть радиоактивных веществ, образующихся в результате работы реактора, остается в топливе. После переработки отработавшего ядерного топлива содержащиеся в нем радиоактивные вещества образуют отходы. По своему агрегатному состоянию отходы обычно разделяются на твердые, жидкие и газообразные, а в зависимости от масштабов производства или использования радиоактивных веществ их подразделяют на:

высокоактивные отходы, которые образуются при радиохимической переработке отработавшего ядерного топлива. Они имеют настолько высокую удельную активность, что требуют мощной радиационной защиты в течение длительного времени;

среднеактивные отходы опасны как источник внешнего облучения;

низкоактивные отходы. К их числу относятся дезактивационные и трапные воды, металлическая стружка, конструктивные узлы реактора или детали оборудования, активированные нейтронами и др. Такие отходы радиационно опасны только при попадании внутрь организма человека и поэтому должны быть локализованы таким образом, чтобы в результате миграции по биологическим цепям они не могли попасть в организм человека.

Для обеспечения радиационной безопасности серьезное значение приобретают вопросы, связанные с разработкой таких методов переработки и захоронения радиоактивных отходов, которые свели бы до минимума проникновение радиоактивных продуктов во внешнюю среду. К настоящему времени предложены несколько методов удаления радиоактивных отходов:

метод захоронения радиоактивных отходов в глубокие подземные хранилища, который базируется на сочетании природных защитных барьеров с искусственными, уменьшающими миграцию радионуклидов в биосферу;

метод захоронения радиоактивных отходов на морском дне или под ним.

Таким образом, положения комментируемой статьи и изданные в ее развитие нормативные акты направлены на создание надежного механизма, обеспечивающего защиту персонала радиохимических заводов по переработке облученного топлива и пунктов хранения радиоактивных отходов, а также населения и окружающей среды от негативного ионизирующего излучения при хранении и переработке ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Статья 48. Хранение или захоронение радиоактивных отходов

При хранении или при захоронении радиоактивных отходов должны быть обеспечены их надежная изоляция от окружающей среды, защита настоящего и будущих поколений, биологических ресурсов от радиационного воздействия сверх установленных нормами и правилами в области использования атомной энергии пределов.

Хранение или захоронение радиоактивных отходов допускается только в специально предназначенных для этого пунктах хранения. Хранение или захоронение радиоактивных отходов должно предусматриваться проектной или технической документацией в качестве обязательного этапа любого цикла ядерной технологии. Порядок организации, сбора и захоронения радиоактивных отходов, а также органы, осуществляющие данную деятельность, определяются Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Эксплуатация атомных станций связана с образованием отработавшего топлива и радиоактивных отходов. Вопрос повышения безопасности обращения с отработавшим топливом и с радиоактивными отходами является предметом международного сотрудничества стран, эксплуатирующих ядерные установки. Российская Федерация в 2005 г. ратифицировала Венскую Объединенную конвенцию о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г. Данная конвенция устанавливает общие принципы обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами.

Многие из принципов, заложенных в Конвенции, уже нашли достойное отражение в национальном законодательстве Российской Федерации:

в целях соблюдения условия о необходимости оценки вероятного воздействия установок для обращения с отработавшим топливом на безопасность отдельных лиц, общества в целом и окружающей среды (ст. 6 Конвенции) в России постановлением Ростехнадзора от 4 октября 2004 г. № 1 утверждены федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии «Правила безопасности при обращении с радиоактивными отходами атомных станций» (НП-002-04)», постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 23 октября 2002 г. № 33 утверждены санитарные правила СП 2.6.6.1168-02 «Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002)»;

статьей 8 Конвенции установлено обязательство Договаривающейся стороны обеспечить до начала эксплуатации установки для обращения с отработавшим топливом подготовку вариантов оценки безопасности и экологической экспертизы, – согласно подп. 11

п. 3 постановления Правительства РФ от 22 декабря 2004 г. № 827 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов» (ред. от 22 апреля 2009 г.) заключение государственной экологической экспертизы на технико-экономическое обоснование (проект) создания объекта захоронения или его реконструкции является одним из документов, подаваемых вместе с заявкой на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов;

получение лицензии (разрешения) как обязательное условие эксплуатации объекта захоронения для обращения с отработавшим топливом (ст. 19 Конвенции) закреплено ст. 16 Закона Российской Федерации «О недрах» и порядок выдачи такого разрешения установлен Положением о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2004 г. № 827 (ред. от 22 апреля 2009 г.);

в целях ведения учета информации о радиоактивных отходах (ст. 17, 26 Конвенции) в России создана система государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (Положение о государственном учете и контроле радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в Российской Федерации утверждено Минатомом РФ 11 октября 1999 г.);

для обеспечения финансирования поддержания безопасности установок для обращения с отработавшим топливом и с радиоактивными отходами (ст. 20, 22 Конвенции) из федерального бюджета Российской Федерации юридическим лицам для целей сбора, переработки, утилизации и хранения радиоактивных отходов предоставляются субсидии (приказ Госкорпорации «Росатом» от 30 января 2009 г. № 39 «Об утверждении Правил предоставления в 2009 году субсидий из федерального бюджета юридическим лицам на проведение мероприятий по сбору, переработке, утилизации и хранению радиоактивных отходов»).

Несмотря на описанное достаточно детальное правовое регулирование вопроса захоронения радиоактивных отходов в правоприменительной практике встречаются случаи нарушения требований ст. 48 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» в части обеспечения надежной изоляции отходов от окружающей среды, сброса радиоактивных и токсичных материалов и промышленных отходов в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого водоснабжения; отсутствия положительного заключения государственной экспертизы, согласования технического проекта с органами государственного горного надзора и государственными органами охраны окружающей природной среды в лицензии на право использования недр для глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов.

Так, жители Томской области пытались оспорить в Верховном Суде распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 октября 2001 г. № 1392-р, которым Сибирскому химическому комбинату (г. Северск, Томская область) было предоставлено право пользования участком недр для захоронения жидких радиоактивных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов, на площадках 18 и 18а полигона захоронения отходов этого предприятия. К слову, такое захоронение жидких радиоактивных отходов осуществляется предприятием с 1963 г. Тем не менее жители области вместе с отделением международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» посчитали, что фактически сброс отходов в соответствии с данным Распоряжением разрешался в водоемы общего пользования и подземные водоносные горизонты.

При рассмотрении дела Верховный Суд Российской Федерации установил, что сам проект захоронения радиоактивных отходов на площадках 18 и 18а полигона захоронения отходов Сибирского химического комбината в установленном законом порядке был согласован с Администрацией Томской области, получил положительные заключения государственной экспертизы геологической информации, государственной экологической экспертизы проекта реконструкции площадок 18а и 18, разработанного в связи с продлением срока эксплуатации глубоких хранилищ радиоактивных отходов Сибирского химического комбината, и ряда других экспертиз. Жители Томской области подвергали сомнению отдельные выводы экспертов перечисленных экспертиз. Их аргументы и сами заключения были

подробно проанализированы Верховным Судом Российской Федерации, который пришел к выводу, что:

работы по созданию полигона захоронения жидких радиоактивных отходов (глубокие хранилища на площадках 18 и 18а) были начаты на основании проведенных геолого-гидрогеологических исследований, позволивших в пределах глубоких горизонтов определить пласты – коллекторы, непригодные для организации водоснабжения;

рассматриваемые II и III горизонты мелового возраста в результате проведенных исследований были признаны бесперспективными для водоснабжения, следовательно, указанные водоносные горизонты не являются подземными водными объектами;

сброс радиоактивных отходов будет производиться в пласты – коллекторы, которые изолированы от верхних водоносных горизонтов, используемых для водоснабжения.

Экологическая экспертиза по проекту распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 октября 2001 г. № 1392-р не проводилась¹⁶, но в связи с наличием положительного заключения государственной экологической экспертизы по самому проекту захоронения радиоактивных отходов экологическая экспертиза проекта Распоряжения не требовалась¹⁷.

Далее жителями Томской области оспаривалась та же (что и по рассмотренному выше делу) лицензия на право использования недр для глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов. Жителями была подана кассационная жалоба о признании выдачи Сибирскому химическому комбинату лицензии на право использования недр для глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов недействительной и аннулировании ее, а также жалоба о бездействии администрации Томской области в части согласования размещения ядерных делящихся материалов, высвобождаемых в процессе разоружения. Решением Томского областного суда в удовлетворении жалобы было отказано.

По факту лицензия, выданная Сибирскому химическому комбинату была в нарушение Федерального закона «Об использовании атомной энергии» выдана неуполномоченным органом – Комитетом по геологии и использованию недр, а не Ростехнадзором. Кроме того, отсутствие экологической экспертизы в качестве обоснования выдачи лицензий на осуществление деятельности, способной оказать вредное воздействие на окружающую природную среду (захоронение жидких радиоактивных отходов в водоносные горизонты в недрах г. Северска), также противоречило законодательству об охране окружающей среды.

Верховный Суд Российской Федерации квалифицировал правоотношения по законности выдачи оспариваемой лицензии как специфические отношения, затрагивающие права и интересы граждан, их жизнь, здоровье и безопасность, а также состояние окружающей природной среды и направил дело на новое рассмотрение в целях более полного исследования юридически значимых обстоятельств по делу¹⁸.

¹⁶ Как и в деле №ГКПИ2001-1660, по которому Верховным Судом Российской Федерации было принято решение 26 февраля 2002 г., см. комментарий к ст. 9 выше.

¹⁷ Решение Верховного Суда РФ от 25 апреля 2002 г. № ГКПИ01-1899, ГКПИ02-230. Определением Верховного Суда РФ от 11 июля 2002 г. № КАС02-333 данное решение оставлено без изменения.

¹⁸ Определение Верховного Суда РФ от 25 декабря 1999 г. № 88-Г98-4.

Глава XI

Физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ

Статья 49. Обеспечение физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ

Физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ предусматривает единую систему планирования, координации, контроля и реализации комплекса технических и организационных мер, направленных на:

предотвращение несанкционированного проникновения на территорию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, предотвращение несанкционированного доступа к ядерным материалам и радиоактивным веществам, предотвращение их хищения или порчи;

своевременное обнаружение и пресечение любых посягательств на целостность и сохранность ядерных материалов и радиоактивных веществ, своевременное обнаружение и пресечение диверсионных и террористических актов, угрожающих безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

обнаружение и возвращение пропавших или похищенных ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Обеспечение физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ осуществляется на всех этапах проектирования, сооружения, эксплуатации и вывода из эксплуатации указанных объектов использования атомной энергии, а также при обращении с ядерными материалами и радиоактивными веществами, в том числе при транспортировании ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ обеспечивается эксплуатирующими организациями и соответствующими федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий, а на действующих судах и плавсредствах с ядерными установками и радиационными источниками, космических и летательных аппаратах с ядерными установками – их экипажами.

Надзор за обеспечением физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ осуществляется органами государственного регулирования безопасности.

Для выполнения функций по обеспечению физической защиты объектов использования атомной энергии могут привлекаться органы внутренних дел и органы службы безопасности.

Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» в ст. 49 предусматривает, что физическая защита ядерных установок радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ обеспечивается эксплуатирующими организациями и специально уполномоченными на то государственными органами в области использования атомной энергии. Для выполнения функций по обеспечению физической защиты объектов использования атомной энергии могут привлекаться органы внутренних дел и органы службы безопасности.

Данная статья Закона применяется в том числе при функционировании ядерных установок, расположенных в административно-территориальных образованиях с учетом особенностей, устанавливаемых Законом Российской Федерации «Об административно-территориальных образованиях». Особый режим функционирования объектов атомной энергетики, расположенных на территориях закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), включает ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание.

Частными охранными предприятиями еще в 2002 г. предпринимались попытки оспаривания Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства Российской Федерации «По атомной энергии», утвержденного постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 693 в части ущемления права хозяйствующего субъекта на занятие определенным видом деятельности, не запрещенной законом, и лишения других субъектов права выбора на рынке охранных услуг. Тем не менее нормы указанного нормативного акта были признаны Верховным Судом Российской Федерации соответствующими действующему законодательству, изданными в пределах полномочий высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации, и не нарушающими гражданские права и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц¹⁹.

В настоящее время постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 693 действует в редакции постановления Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. № 344, которым внесены изменения в том числе в наименование Положения – Положение о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Согласно п. 11 указанного Положения для охраны объектов, контролируемых и запретных зон закрытого образования могут использоваться:

внутренние войска и подразделения органов внутренних дел, непосредственно подчиненных Министерству внутренних дел Российской Федерации;

ведомственная охрана Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Таким образом, в соответствии с действующим на сегодняшний день Положением частные охранные предприятия также не могут вести предпринимательскую деятельность на территории ЗАТО в отношении охраны объектов атомной энергетики.

¹⁹ Решение Верховного Суда РФ от 12 марта 2002 г. № ГКПИ2001-1847.

Статья 50. Требования к обеспечению физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ

Требования к обеспечению физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ устанавливаются нормами и правилами в области использования атомной энергии.

Физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ должна осуществляться в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации в области использования атомной энергии.

Запрещаются эксплуатация 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 не приняты меры по выполнению требований к обеспечению физической защиты указанных объектов использования атомной энергии.

Одной из важнейших мер противодействия ядерному и радиологическому терроризму является физическая защита ядерных материалов, ядерных установок, радиоактивных веществ, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ. Под физической защитой объектов использования атомной энергии понимается совокупность мероприятий, инженерно-технических средств и действий подразделений охраны, направленных на предотвращение диверсий, хищений и т. п.

Требования по физической защите объектов использования атомной энергии определяются Правилами физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, утв. постановлением Правительства РФ от 19 июля 2007 г. № 456. Данный нормативный правовой акт разработан в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии и с учетом международных обязательств Российской Федерации и рекомендаций МАГАТЭ по физической защите ядерных материалов и ядерных установок, устанавливающих требования по организации и обеспечению физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов на территории Российской Федерации.

Положения Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов обязательны для выполнения всеми юридическими лицами, осуществляющими деятельность по производству, использованию, хранению, утилизации, перевозке (транспортированию) ядерных материалов, проектированию, сооружению, вводу в эксплуатацию, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, независимо от организационно-правовой формы и федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими управление и координацию в указанной сфере деятельности или обеспечивающими такую деятельность, а также осуществляющими надзор за этой деятельностью.

К основным требованиям, обеспечивающим физическую защиту ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ, можно отнести следующие.

Во-первых, разделения объекта использования атомной энергии на три охраняемые зоны: защищенная – территория, внутренняя – охраняемая зона и особо важная зона.

Защищенная – территория ядерно опасного объекта должна быть окружена физическими барьерами, постоянно находящимися под охраной и наблюдением, и доступ в которую ограничивается и контролируется. В свою очередь, внутренняя – охраняемая зона находится внутри защищенной зоны; а особо важная зона – охраняемая зона, находящаяся во внутренней зоне. В особо важной зоне должно выполняться правило двух (трех) лиц, т. е. принцип групповой работы (в том числе при вскрытии и сдаче под охрану помещений), основанный на требовании одновременного присутствия на одном рабочем месте или в одном помещении не менее двух (трех) человек для снижения возможности несанкционированных действий. Все входы (выходы) в здания, сооружения и помещения, расположенные во внутренней и особо важной зонах, должны быть оборудованы замками (замковыми устройствами), в том числе кодоблокирующими, а также техническими средствами обнаружения, средствами оптико-электронного наблюдения и управления доступом. Лица при выходе из особо важной зоны проходят проверку на наличие у них ядерного материала.

Во-вторых, охрану и оборону ядерно опасных объектов осуществляют соответствующие подразделения внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации или ведомственной охраны ядерно опасных объектов.

Статья 51. Ограничение прав лиц, находящихся на территориях ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения, организации по обращению с ядерными материалами или радиоактивными веществами

В интересах обеспечения физической защиты ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения, организации по обращению с ядерными материалами или радиоактивными веществами на территориях их расположения работники указанных объектов использования атомной энергии, граждане, посещающие в ознакомительных целях объекты использования атомной энергии, а также их вещи и транспортные средства могут быть досмотрены, в том числе с применением специальных средств.

Особый режим объектов использования атомной энергии в определенной мере обусловливает ограничение прав лиц, находящихся на территориях ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения, организации по обращению с ядерными материалами или радиоактивными веществами. Так, согласно Правилам физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, утв. постановлением Правительства РФ от 19 июля 2007 г. № 456, работники объектов использования атомной энергии, граждане, посещающие в ознакомительных целях объекты использования атомной энергии, а также их вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру, в том числе с применением специальных средств.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, предполагает обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обеспечения физической защиты ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения, организации по обращению с ядерными материалами или радиоактивными веществами, в том числе и в целях обнаружения орудий совершения либо предметов правонарушения или преступления. Досмотр транспортного средства любого вида представляет собой обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности.

Статья 52. Допуск лиц к работе на ядерной установке, на радиационном источнике, в пункте хранения, с ядерными материалами и радиоактивными веществами

К работе на ядерной установке, на радиационном источнике, в пункте хранения, с ядерными материалами и радиоактивными веществами допускаются лица, удовлетворяющие соответствующим квалификационным требованиям, а также лица, получившие допуск к указанной работе, связанной с обеспечением государственной тайны, в соответствии с требованиями к обеспечению государственной безопасности, установленными законодательством Российской Федерации.

Не допускаются к работе лица с предусмотренными перечнем медицинских противопоказаний ограничениями по допуску к работе на ядерной установке, на радиационном источнике, в пункте хранения, с ядерными материалами и радиоактивными веществами.

На организацию, эксплуатирующую ядерную установку, радиационный источник, пункт хранения с ядерными материалами и радиоактивными веществами, возлагаются следующие обязанности.

Во-первых, обеспечивать укомплектованность штата работников опасного объекта использования атомной энергии в соответствии с установленными требованиями:

к работе допускаются лица, удовлетворяющие соответствующим квалификационным требованиям, которые установлены в квалификационных справочниках;

к работе допускаются лица, получившие допуск к указанной работе, связанной с обеспечением государственной тайны. Порядок получения допуска к государственной тайне установлен Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне». Под которым понимается процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, а предприятий, учреждений и организаций – на проведение работ с использованием таких сведений. Допуск должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке.

Во-вторых, допускать к работе на опасном объекте лиц, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям и не имеющих медицинских противопоказаний к указанной работе. К работе на объекты использования атомной энергии допускаются лица, годные к такой работе по состоянию здоровья. Перечень медицинских противопоказаний для работников объектов использования атомной энергии утвержден постановлением Правительства РФ от 1 марта 1997 г. № 233.

В-третьих, обеспечивать проведение подготовки и аттестации работников в области ядерной и радиационной безопасности.

Глава XII

Ответственность за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием юридическим и физическим лицам, здоровью граждан

Статья 53. Ответственность за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием юридическим и физическим лицам, здоровью граждан

Гражданско-правовую ответственность за убытки, причиненные юридическим и физическим лицам радиационным воздействием при выполнении работ в области использования атомной энергии, несет эксплуатирующая организация в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Возмещению подлежит вред, причиненный жизни и здоровью граждан и обусловленный радиационным воздействием либо сочетанием радиационного воздействия с токсическими, взрывными или иными опасными воздействиями.

Если наряду с убытками, причиненными радиационным воздействием, причинены иные убытки, которые не могут быть обоснованно отделены от убытков, причиненных радиационным воздействием, такие убытки подлежат возмещению на основании настоящего Федерального закона.

Ответственность за убытки, причиненные юридическим и физическим лицам радиационным воздействием при выполнении работ в области использования атомной энергии, несет эксплуатирующая организация в порядке, установленном ст. 1079–1083 Гражданского кодекса РФ. Кроме того, если наряду с убытками, причиненными радиационным воздействием, причинены иные убытки, которые не могут быть обоснованно отделены от убытков, причиненных радиационным воздействием, то такие убытки подлежат возмещению на основании данного Федерального закона.

Порядок возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, установлен ст. 1084–1094 Гражданского кодекса Российской Федерации. Согласно ст. 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации вред, причиненный жизни или здоровью гражданина, возмещается по правилам, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации, если законом или договором не предусмотрен более высокий размер ответственности.

При причинении гражданину увечья или ином повреждении его здоровья возмещению подлежит утраченный потерпевшим заработок (доход), который он имел либо определенно мог иметь, а также дополнительно понесенные расходы, вызванные повреждением здоровья, в том числе расходы на лечение, дополнительное питание, приобретение лекарств, протезирование, посторонний уход, санаторно-курортное лечение, приобретение специальных транспортных средств, подготовку к другой профессии, если установлено, что потерпевший нуждается в этих видах помощи и ухода и не имеет права на их бесплатное получение.

При определении утраченного заработка (дохода) пенсия по инвалидности, назначенная потерпевшему в связи с повреждением здоровья, а равно другие пенсии, пособия и иные подобные выплаты, назначенные как до, так и после причинения вреда здоровью, не принимаются во внимание и не влекут уменьшения размера возмещения вреда (не засчитываются в счет возмещения вреда). В счет возмещения вреда не засчитывается также заработок (доход), получаемый потерпевшим после повреждения здоровья.

Статья 54. Основания Гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием

Ответственность эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, согласно настоящему Федеральному закону наступает независимо от вины эксплуатирующей организации.

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.

Если эксплуатирующая организация докажет, что указанные убытки и вред причинены полностью или частично вследствие умысла лица, которому причинены убытки и вред, указанная эксплуатирующая организация освобождается полностью или частично от ответственности за возмещение убытков и вреда такому лицу. Освобождение от возмещения убытков и вреда производится в судебном порядке.

В комментируемой статье содержатся основания и условия возникновения обязательства вследствие причинения вреда радиационным воздействием при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии.

Вред (наличие вреда) является неперенным, обязательным основанием гражданско-правовой ответственности эксплуатирующей организации. При его отсутствии вопрос об ответственности возникнуть не может.

Под вредом как основанием Гражданской ответственности эксплуатирующей организации понимаются неблагоприятные для государства, юридических и физических лиц имущественные или неимущественные последствия, возникшие в результате повреждения или уничтожения принадлежащего им имущества, а также в результате причинения увечья или смерти физических лиц. В свою очередь, денежной оценкой имущественного вреда признаются убытки.

Как известно, для взыскания убытков необходимо установить наличие определенных обстоятельств (условий), к числу которых относится:

противоправный характер поведения эксплуатирующей организации, который выражается в действиях или бездействиях, приведших к возникновению вреда от радиационного воздействия. Например, в несоблюдении эксплуатирующей организацией требований, предъявляемых к деятельности по использованию атомной энергии;

причинная связь между противоправным поведением и наступившим вредом.

Отсутствие хотя бы одного из этих условий является основанием для отказа в возмещении причиненных убытков. Учитывая то, что любая деятельность, связанная с использованием атомной энергии, является техногенным источником повышенной опасности, рассматриваемый вид ответственности наступает при усеченном составе, т. е. из ее условий исключается виновность эксплуатирующей организации в совершении правонарушения.

Комментируемой статьей предусматриваются случаи освобождения эксплуатирующей организации от ответственности за вред, причиненный радиационным воздействием. К их числу относятся:

действия непреодолимой силы, под которой понимается чрезвычайное и непредотвратимое при данных условиях обстоятельство (ст. 202 ГК РФ);

военные действия;
вооруженные конфликты;
умысел самого потерпевшего.

Кроме того, ст. 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает возможность уменьшения размера возмещения вреда или отказа в возмещении вреда.

Статья 55. Виды и пределы ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием

Виды и пределы ответственности эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием в зависимости от типа объекта использования атомной энергии, устанавливаются законодательством Российской Федерации.

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.

Комментируемой статьей установлено, что пределы ответственности эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием в зависимости от типа объекта использования атомной энергии, устанавливаются законодательством Российской Федерации, но при этом 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.

Однако применить это правило весьма затруднительно, поскольку, во-первых, пределы ответственности эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, российским законодателем до сих пор не установлены; а во-вторых, многими международными договорами, например, Венской конвенцией не ограничивается ответственность эксплуатирующих организаций.

Статья 56. Финансовое обеспечение Гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием

Эксплуатирующая организация обязана иметь финансовое обеспечение предела ответственности, установленного статьей 55 настоящего Федерального закона. Финансовое обеспечение эксплуатирующей организации в случае возмещения убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием, состоит из государственной гарантии или иной гарантии, наличия собственных финансовых средств и страхового полиса (договора).

Наличие документального подтверждения указанного финансового обеспечения является необходимым условием для получения эксплуатирующей организацией разрешения (лицензии), выданного соответствующим органом государственного регулирования безопасности, на эксплуатацию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения.

Условия и порядок страхования Гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, порядок и источники образования страхового фонда, а также порядок выплаты социальных гарантий определяются законодательством Российской Федерации.

Ни страховщик, ни иное другое лицо, предоставившее финансовое обеспечение указанной ответственности в соответствии с настоящей статьей, не может приостановить или прекратить страхование либо иное финансовое обеспечение, не уведомив об этом в письменной форме за три месяца до приостановления или до прекращения страхования либо иного финансового обеспечения органы государственного регулирования безопасности или в течение периода транспортирования ядерного материала и радиоактивных веществ, когда такое страхование либо иное финансовое обеспечение касается транспортирования ядерного материала и радиоактивных веществ.

Комментируемая статья определяет порядок финансового обеспечения предела гражданско-правовой ответственности за ущерб, нанесенный жизни, здоровью, имуществу граждан, организациям, а также окружающей природной среде в результате радиационной аварии. По общему правилу вся ответственность за возмещение ядерного ущерба лежит на эксплуатирующей организации. Не разрешена выдача лицензии эксплуатирующей организации, если не представлены финансовые гарантии возможности возместить ущерб, нанесенный гражданам, организациям и окружающей среде. При этом гарантии могут быть как собственные – это способность предприятия оплатить все возможные последствия из своих внутренних резервов, так и государственные, а также гарантии иных организаций, взявших на себя платежные обязательства, например, банка или страховой компании.

Статья 57. Участие государства в возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием

Правительство Российской Федерации обеспечивает выплату сумм по возмещению убытков и вреда, которые причинены радиационным воздействием и ответственность за которые несет эксплуатирующая организация в той части, в которой причиненные убытки и вред превышают установленный для данной эксплуатирующей организации предел ответственности, установленной статьей 55 настоящего Федерального закона, посредством предоставления необходимых сумм до полного возмещения причиненных убытков и вреда, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 55 комментируемого Федерального закона эксплуатирующая организация несет ограниченную определенной суммой ответственность за убытки и вред, причиненный радиационным воздействием. Логичен и правомерен вопрос: с какой целью установлено такое ограничение? Основная причина отступления от принципа полного возмещения убытков в сторону установления ограничений имущественной ответственности заключается в том, что деятельность, связанная с использованием атомной энергии, сопряжена с опасностью причинения убытков, размеры которых превосходят финансовые возможности эксплуатирующих организаций. Ограничение ответственности обусловлено также тем, что в силу специфики ядерных аварий ущерб от них может проявиться спустя длительное время.

Комментируемой статьей установлен особый порядок возмещения вреда, причиненного радиационным воздействием. Суть его означает, что выплата сумм по возмещению вреда и убытков, причиненных радиационным воздействием, возлагается как на эксплуатирующую организацию, которая несет ответственность в пределах сумм, установленных законом; так и на Правительство Российской Федерации – сверх этих сумм.

Таким образом, ответственность эксплуатирующей организации конструируется как ответственность, ограниченной суммой, указанной в законе. Однако пределы ответственности эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, законодательством до сих пор не установлены.

Статья 58. Исковая давность по возмещению убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием

На требования о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием жизни и здоровью граждан, исковая давность не распространяется. Срок исковой давности по требованиям о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием имуществу или окружающей среде, устанавливается в три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права.

Комментируемая статья дублирует положения Гражданского кодекса в части установления сроков исковой давности по требованиям о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием имуществу или окружающей среде. В отношении требования о возмещении вреда, причиненного имуществу или окружающей среде, действует общий срок исковой давности – три года. Дата начала течения указанного срока определяется на основе сочетания субъективного (когда потерпевший узнал о нарушении своего права) и объективного (когда он должен был узнать о нарушении своего права) критериев.

Кроме того, комментируемой статьей дублируется положение ст. 208 Гражданского кодекса РФ, устанавливающее изъятие из общего правила, а именно: на требования о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием жизни и здоровью граждан, исковая давность не распространяется.

Статья 59. Возмещение убытков за вред, причиненный радиационным воздействием окружающей среде

Эксплуатирующая организация несет ответственность за вред, причиненный радиационным воздействием окружающей среде, в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», законами и иными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Иски о возмещении убытков предъявляются эксплуатирующей организации органами государственной власти, соответствующими органами местного самоуправления, специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей среды.

Порядок возмещения вреда, причиненного радиационным воздействием окружающей среде, устанавливается Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно которому под вредом окружающей среде понимается негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Эксплуатирующая организация, причинившая вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязана возместить его в полном объеме. При этом вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда общей юрисдикции или арбитражного суда.

Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

На основании решения суда общей юрисдикции или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на эксплуатирующую организацию-ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

Статья 60. Возмещение вреда, причиненного радиационным воздействием работникам ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения в связи с исполнением ими своих трудовых обязанностей

Вред, причиненный радиационным воздействием жизни или здоровью работников (в том числе командированных) ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, а также жизни или здоровью работников, занятых на каких-либо других работах с ядерными материалами или радиоактивными веществами, в связи с исполнением ими своих трудовых обязанностей, возмещается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основными факторами, способными приносить вред в результате работы на объектах использования атомной энергии, являются облучение персонала, несчастные случаи с персоналом, а также профессиональные заболевания, связанные с ионизирующим излучением.

Эксплуатирующая организация несет ответственность за ущерб, причиненный работникам увечьем или иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими своих трудовых обязанностей (ст. 184 Трудового кодекса РФ). Вред, причиненный здоровью или жизни работника при исполнении трудовых обязанностей, возмещается путем предоставления обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев и профессиональных заболеваний за счет средств Фонда социального страхования РФ. Порядок возмещения такого вреда, включая условия, виды и размеры обеспечения, установлены Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Согласно ст. 5 указанного Закона все лица, работающие по трудовому договору, подлежат обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Основанием для обеспечения (страховым случаем) является факт повреждения здоровья застрахованного вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания.

Несчастный случай на производстве определяется как событие, в результате которого застрахованный получил увечье или иное повреждение здоровья при исполнении им обязанностей по трудовому договору как на территории эксплуатирующей организации, так и за ее пределами либо во время следования к месту работы или возвращения с работы на транспорте, предоставленном эксплуатирующей организацией, и которое повлекло необходимость перевода работника на другую работу, временную или стойкую утрату им профессиональной трудоспособности либо его смерть.

Под профессиональным заболеванием понимается хроническое или острое заболевание, являющееся результатом воздействия вредных производственных факторов и повлекшее временную или стойкую утрату застрахованным профессиональной трудоспособности.

При установлении связи заболевания с выполняемой работой применяется Список профессиональных заболеваний, утвержденный приказом Минздравмедпрома России от 14 марта 1996 г. № 90. В нем приведены наименования заболеваний, связанных с воздействием ионизирующих излучений, – лучевая болезнь и местные лучевые поражения, а также опас-

ные и вредные вещества и производственные факторы, воздействие которых может привести к их возникновению.

Кроме того, работникам объектов использования атомной энергии может быть возмещен моральный вред в порядке ст. 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации. Моральный вред, причиненный работнику неправомерными действиями или бездействием работодателя, возмещается работнику в денежной форме в размерах, определяемых соглашением сторон трудового договора. В случае возникновения спора факт причинения работнику морального вреда и размеры его возмещения определяются судом независимо от подлежащего возмещению имущественного ущерба.

Глава XIII

Ответственность за нарушение законодательства российской федерации в области использования атомной энергии

Статья 61. Ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления использованием атомной энергии, органов государственного регулирования безопасности, эксплуатирующих организаций, организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги для эксплуатирующих организаций, работников ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, работников организаций, осуществляющих иную деятельность в области использования атомной энергии, а также граждан за нарушение законодательства Российской Федерации в области использования атомной энергии

Нарушение должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления использованием атомной энергии, органов государственного регулирования безопасности, эксплуатирующих организаций, организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги для эксплуатирующих организаций, работниками (в том числе командированными) ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, работниками (в том числе командированными) организаций, осуществляющих иную деятельность в области использования атомной энергии, а также гражданами законодательства Российской Федерации в области использования атомной энергии влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К числу таких нарушений относятся:

- нарушение норм и правил в области использования атомной энергии;
- нарушение условий разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии;
- неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний органов государственного регулирования безопасности;
- проведение работ на ядерной установке, на радиационном источнике и в пункте хранения, а также обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами без указанного разрешения;

выдача указанного разрешения (лицензии) и предписаний должностными лицами органов государственного регулирования безопасности с нарушением установленного порядка;

несоблюдение требований к размещению ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения;

поставка, монтаж и ввод в эксплуатацию неисправного оборудования ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения;

приемка в эксплуатацию ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения без сооружения и ввода в действие всех предусмотренных в проекте указанных объектов;

приемка в эксплуатацию ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения без реализации мер по обеспечению защиты работников и командированных работников указанных объектов использования атомной энергии, населения прилегающих районов и охраны окружающей среды;

невыполнение своих должностных обязанностей работниками ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения;

самовольное оставление ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения работниками дежурной смены;

невыполнение своих должностных обязанностей лицами, указанными в абзаце первом настоящей статьи, в критических ситуациях, которое повлекло или могло повлечь за собой человеческие жертвы, необоснованное облучение людей или радиоактивное загрязнение окружающей среды;

допуск к работе на ядерной установке, на радиационном источнике и в пункте хранения работников без соответствующих документов, удостоверяющих квалификацию, работников, имеющих медицинские противопоказания для работы на указанных объектах, а также лиц моложе 18 лет;

прямое или косвенное принуждение работников указанными должностными лицами к нарушению регламента и инструкций по эксплуатации ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения;

насильственные действия, препятствующие указанным должностным лицам и работникам эксплуатирующих организаций выполнять свои трудовые обязанности;

уклонение должностных лиц и других работников от выполнения обязанностей согласно действующему плану защиты работников объектов использования атомной энергии и населения в случае аварии;

направление должностным лицом работников объектов использования атомной энергии в радиационно опасные зоны с возможным превышением основных дозовых пределов и допустимых уровней радиационного воздействия без согласия указанных работников и без их информирования о возможных уровнях облучения, а также с нарушением предусмотренных для этих условий норм, правил и инструкций;

создание препятствий для выполнения должностными лицами органов государственного регулирования безопасности своих функций;

необоснованный или преднамеренный выброс или сброс радиоактивных веществ в атмосферу, водную среду и недра в количествах, превышающих предельно допустимые уровни;

сокрытие факта аварии или нарушение установленного порядка информирования об аварии на ядерной установке, радиационном источнике или в пункте хранения, сокрытие информации о состоянии радиационного загрязнения окружающей среды, а также выдача преднамеренно ложной информации о состоянии радиационной обстановки указанных объектов;

отказ в предоставлении информации, умышленное искажение или сокрытие информации по вопросам безопасности при использовании атомной энергии;

нарушение требований к обеспечению физической защиты ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;

нарушение установленного порядка учета и контроля ядерных материалов и радиоактивных веществ;

хищение, незаконное использование, приобретение, хранение, передача, продажа или разрушение ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиационных источников, сокрытие информации об известных, о готовящихся или о совершенных указанных действиях;

требование или принуждение к совершению определенных действий (бездействию), сопряженных с угрозой использования в преступных целях ядерных материалов или радиоактивных веществ;

вовлечение в хозяйственный оборот в целях использования и потребления населением продукции, загрязненной радиоактивными веществами выше установленных нормативов, или производство и реализация без разрешения уполномоченных на то органов здравоохранения Российской Федерации продукции, которая содержит радиоактивные вещества;

нарушение установленного порядка экспорта и импорта ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии;

участие в организации и проведении на территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения несанкционированных общественных мероприятий;

организация и проведение митингов, других общественных мероприятий вне территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, если в результате организации и проведения таких общественных мероприятий может произойти нарушение работоспособности ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, либо будет затруднено выполнение работниками указанных объектов своих трудовых обязанностей, либо будут иметь место иные угрозы безопасности населения и окружающей среды. Законодательством Российской Федерации могут быть предусмотрены другие нарушения, за совершение которых в соответствии с настоящей статьей наступает ответственность;

нарушение порядка и условий признания организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами.

Комментируемой статьей установлен примерный перечень видов нарушений законодательства в области использования атомной энергии, за которые могут быть привлечены к ответственности должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления использованием атомной энергии, органов государственного регулирования безопасности, эксплуатирующих организаций, организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги для эксплуатирующих организаций, работники ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, работники организаций, осуществляющих иную деятельность в области использования атомной энергии, а также граждане. Комментируемая статья носит отсылочный характер. Согласно зако-

нодательству РФ за такого рода нарушения предусмотрена уголовная, административная и дисциплинарная ответственность.

Установлена уголовная ответственность: за нарушение правил безопасности при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов атомной энергетики (ст. 215 УК РФ); за нарушение санитарно-эпидемиологических правил (ст. 236 УК РФ); за сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды (ст. 237 УК РФ); за незаконные приобретение, хранение, использование, передачу или разрушение ядерных материалов или радиоактивных веществ (ст. 220 УК РФ); за хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ (ст. 221 УК РФ) и т. п.

Нормами КоАП РФ закреплена административная ответственность в виде уплаты штрафа в случаях: несоблюдения экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1 КоАП РФ); несоблюдения экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2 КоАП РФ); нарушения законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4 КоАП РФ); сокрытия или искажения экологической информации (ст. 8.5 КоАП РФ); а также нарушения правил использования атомной энергии и учета ядерных материалов и радиоактивных веществ и т. д.

Дисциплинарная ответственность применяется за совершенные дисциплинарные проступки при исполнении сотрудниками своих трудовых обязанностей. Традиционно различают два вида дисциплинарной ответственности: общую, которая предусмотрена трудовым законодательством (ст. 192, 193 ТК РФ), и специальную, которая установлена в отношении отдельных категорий работников. Так, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления определяется трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, законодательством о дисциплинарной ответственности глав администраций, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

К дисциплинарной ответственности привлекают за совершение проступков, связанных с трудовой деятельностью, при условии что эти проступки в силу их относительно меньшей вредности не могут быть квалифицированы как административные правонарушения или преступления, предусмотренные в УК РФ.

Дисциплинарная ответственность наступает за невыполнение требований трудового и коллективного договоров, норм законодательства в области использования атомной энергии, правил внутреннего трудового распорядка, локальных актов, принимаемых в организации. В отличие от административной и уголовной ответственности законченного перечня дисциплинарных проступков не существует. За совершение дисциплинарного проступка работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям.

Статья 62

Утратила силу

Глава XIV

Экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии

Статья 63. Принципы осуществления экспорта и импорта ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии

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 энергии.

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).

С самого начала использования радиоактивных веществ и источников ионизирующих излучений в промышленности, медицине, сельском хозяйстве, на транспорте оказалось, что любой из видов деятельности, связанной с использованием атомной энергии, может затрагивать интересы одного или нескольких иностранных государств, а большинство из них затрагивают интересы всего международного сообщества. Это повлекло необходимость, во-первых, разделить понятия «мирное использование атома» и «использование

атомной энергии в военных целях» и, во-вторых, установить определенный порядок осуществления допустимой с точки зрения международного права деятельности в области использования атомной энергии. Так, в рамках международной политики нераспространения ядерного оружия создана система проверки мирного использования атомной энергии, осуществление которой поручено МАГАТЭ в соответствии с ее Уставом. Основной проблемой с точки зрения контроля за соблюдением использованием атома в мирных целях является то, что один и тот же процесс – обогащение урана – может быть использован как для получения ядерного топлива для АЭС, так и в создании ядерной бомбы. Яркий пример тому – подозрения МАГАТЭ по поводу того, что выработка ядерных материалов для

бомбы Ираном осуществляется тайно, под видом производства ядерного топлива. Поэтому в соответствии с принципами международного права необходимо помешать любому государству, развивающему атомную энергетику, создать собственную ядерную бомбу. Вместе с тем создание ядерной бомбы представляет собой значительно более сложный процесс, чем обогащение урана в мирных целях, поскольку для запуска процесса на АЭС урановая руда должна быть обогащена до 4–5 % содержания чистого урана, для атомного реактора на АПЛ – 20 %, для бомбы – 75 %.

С целью поставить прочную преграду на пути расширения круга стран, обладающих ядерным оружием, а также создать широкие возможности для мирного использования атомной энергии Комитетом по разоружению ООН был разработан многосторонний международный акт – Договор о нераспространении ядерного оружия²⁰.

По этому Договору каждое из государств – участников Договора, обладающих ядерным оружием, обязуется не передавать кому бы то ни было это оружие или другие ядерные устройства, а также контроль над ними ни прямо, ни косвенно; равно как и никоим образом не помогать, не поощрять и не побуждать какое-либо государство, не обладающее ядерным оружием, к производству или приобретению каким-либо иным способом ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств, а также контроля над ними. Что же касается государств – участников Договора, не обладающих ядерным оружием, то они, в свою очередь, обязуются не принимать передачи от кого бы то ни было ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств, а также контроля над ними ни прямо, ни косвенно; равно как и не производить и не приобретать каким-либо иным способом ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств и не принимать какой-либо помощи в их производстве. Вместе с тем, как отмечают специалисты, в мире существует настоящий «черный рынок» ядерных материалов, все новые и новые страны предпринимают попытки приобрести технологии производства материалов, пригодных для использования в ядерном оружии. Кроме того, налицо также явно выраженное желание террористов заполучить оружие массового уничтожения. Все это обусловило установление определенных принципов осуществления экспорта и импорта объектов использования атомной энергии. В комментируемой статье закреплены принципы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в области использования атомной энергии как в коммерческих целях, так и в некоммерческих, например, для демонстрации на выставках, проведения совместных работ и т. п. Принципы представляют собой исходные начала в механизме государственного регулирования, а также гарантируют непрерывность и последовательность нормотворческого процесса, обеспечивают взаимосвязь национального законодательства и международной политики.

Основополагающий принцип регулирования внешнеэкономической деятельности в области использования атомной энергии представляет собой такое правило, согласно которому экспорт из Российской Федерации и импорт в Российскую Федерацию ядерных товаров и технологий осуществляются в строгом соответствии с требованиями законодательства и международными обязательствами Российской Федерации в области нераспространения ядерного оружия. Под гарантией нераспространения ядерного оружия понимается система мер, в том числе физическая защита, учета и контроля ядерных материалов, обеспечивающая их сохранность и нераспространение ядерно-оружейных технологий. Такие гарантии

²⁰ Одобрен Генеральной Ассамблеей ООН 1 июня 1968 г. и открыт для подписания 12 июля 1968 г. в Москве, Вашингтоне и Лондоне. Ратифицирован СССР 24 ноября 1969 г. (Российская Федерация – правопреемник СССР по выполнению Договора). Вступил в силу 5 марта 1970 г. после сдачи на хранение ратификационных грамот государствами-депозитариями (СССР (подписал в 1968 г.), США (1968 г.), Великобритания (1968 г.)), а также 40 другими странами. Франция и КНР подписали Договор в 1992 г. 11 мая 1995 г. свыше 170 стран-участниц договорились продлить действие Договора на неопределенный срок без каких-либо дополнительных условий.

устанавливаются как на международном, так и национальном уровнях. Данный принцип реализуется в следующих положениях.

Во-первых, проведение федеральными органами исполнительной власти переговоров с иностранными государствами, международными и иностранными организациями в целях заключения соглашений или достижения иных договоренностей, предусматривающих экспорт ядерных материалов, оборудования и соответствующих технологий, критичных с точки зрения нераспространения ядерного оружия, может осуществляться только на основании решений Правительства Российской Федерации.

Во-вторых, вносимые в Правительство Российской Федерации проекты решений, а также соответствующих международных договоров Российской Федерации, предусматривающих экспорт из Российской Федерации ядерных товаров и технологий либо устанавливающих иной порядок их экспорта или импорта, подлежат согласованию с федеральными органами исполнительной власти (например, с Федеральной службой по техническому и экспортному контролю; с Федеральным агентством по атомной энергии и т. п.).

В-третьих, проекты международных договоров Российской Федерации, реализация которых предполагает создание на территории Российской Федерации объектов ядерного топливного цикла, которые могут оказать воздействие на окружающую природную среду, подлежат обязательной государственной экологической экспертизе в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В-четвертых, экспорт ядерных товаров и технологий в страны, не обладающие ядерным оружием, осуществляется только при наличии заверений со стороны уполномоченных государственных органов этих стран о том, что полученные предметы экспорта, а также произведенные на их основе или в результате их использования ядерные и специальные неядерные материалы, установки и оборудование не будут использоваться для производства ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств или для достижения какой-либо военной цели и т. п.

Кроме того, уполномоченный государственный орган страны-получателя, не обладающей ядерным оружием, должен представить заверения о том, что без письменного разрешения Федерального агентства по атомной энергии, согласованного с Федеральной службой по техническому и экспортному контролю, не будут осуществляться любая последующая передача установок для химической переработки облученного топлива, изотопного обогащения урана и производства тяжелой воды, их основных компонентов и предметов, произведенных на их основе, а также урана с обогащением 20 процентов и выше²¹, плутония и тяжелой воды; а также не будут осуществляться использование или проектирование для производства урана с обогащением свыше 20 процентов передаваемых установок или технологии для изотопного обогащения урана, а также любых других установок, основанных на такой технологии.

²¹ Высокообогащенный уран – уран с содержанием изотопа урана-235, равным или превышающим 20 %.

Статья 64. Порядок осуществления экспорта и импорта ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии

Экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии осуществляются в порядке, устанавливаемом законодательными и иными правовыми актами Российской Федерации.

Вывоз из Российской Федерации и ввоз в Российскую Федерацию тепловыделяющих сборок ядерных реакторов осуществляются на условиях Гражданско-правовых договоров. Порядок осуществления вывоза из Российской Федерации и ввоза в Российскую Федерацию тепловыделяющих сборок ядерных реакторов определяется Правительством Российской Федерации.

Экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации по вопросам экспортного контроля на основании выданных разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Ввоз из иностранных государств на территорию Российской Федерации отработавшего ядерного топлива в целях осуществления временного технологического хранения и (или) его переработки осуществляется в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Ввоз в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерного реактора, произведенных на территории иностранного государства (облученных тепловыделяющих сборок зарубежного производства), осуществляется на основании положительного заключения специальной комиссии, образуемой Президентом Российской Федерации. В состав указанной комиссии входят председатель комиссии и двадцать членов комиссии (по пять представителей Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации).

Порядок представления предложений о кандидатурах представителей Совета Федерации и Государственной Думы определяется соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации.

Специальная комиссия представляет Президенту Российской Федерации и палатам Федерального Собрания Российской Федерации ежегодные доклады о положении дел с ввозом в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок зарубежного производства.

Положение о специальной комиссии утверждается указом Президента Российской Федерации.

Комментируемая статья носит бланкетный характер и отсылает к различным законодательным и подзаконным актам, регулирующим вопросы экспорта и импорта ядерных уста-

новок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии. Необходимо учитывать, что под экспортом из Российской Федерации и импортом в Российскую Федерацию ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий понимаются все виды внешнеэкономических операций, связанных с вывозом из Российской Федерации и ввозом в Российскую Федерацию (за исключением перемещения в режиме транзита) ядерных товаров и технологий, а также с их передачей иностранным лицам на территории Российской Федерации.

Порядок экспорта из Российской Федерации и импорта в Российскую Федерацию ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2000 г. № 973. Такой порядок применим только к тем материалам, которые включены в Список ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадающих под экспортный контроль, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 г. № 202. В соответствии с действующим порядком экспорт этих материалов может быть осуществлен только на основании лицензии. Это требование обязательно для исполнения всеми находящимися под юрисдикцией Российской Федерации российскими участниками внешнеэкономической деятельности.

На экспорт ядерных материалов может быть оформлена разовая или генеральная лицензии. С целью их получения российский участник внешнеэкономической деятельности представляет в Федеральную службу по техническому и экспортному контролю установленные положением комплекты документов.

В комплект документов для получения разовой лицензии на экспорт ядерных материалов обязательно должна быть включена копия договора с Федеральным агентством по атомной энергии на передачу этих материалов в пользование российскому участнику внешнеэкономической деятельности. Решение о выдаче либо об отказе в выдаче разовой лицензии на экспорт ядерных товаров и технологий принимается Федеральной службой по техническому и экспортному контролю на основании результатов государственной экспертизы внешнеэкономической сделки, проводимой в установленном порядке этой Службой совместно с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», а в случае экспорта критичной ядерной продукции – также с участием Министерства обороны Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по общему правилу в течение 3 рабочих дней после завершения указанной экспертизы.

Генеральная лицензия, в отличие от разовой, выдается на экспорт ядерных материалов и специальных неядерных материалов с указанием их количества без определения конкретного покупателя. Основанием для ее получения является соответствующее решение

Правительства Российской Федерации. При этом генеральная лицензия может выдаваться только юридическим лицам, создавшим внутрифирменную программу экспортного контроля и получившим в установленном порядке свидетельство о государственной аккредитации. При получении генеральной лицензии на экспорт ядерных материалов российский участник внешнеэкономической деятельности на момент обращения в Федеральную службу по техническому и экспортному контролю не представляет договор на передачу ядерных материалов в пользование, заключенный с Федеральным агентством по атомной энергии. Вместе с тем в ходе реализации выданных генеральных лицензий их владельцы направляют отчетность об использовании этих лицензий. К отчетности прикладываются копии контрактов на экспорт и договоров на передачу ядерных материалов в пользование владельцам генеральных лицензий. Таким образом, владельцы генеральных лицензий обязаны первоначально получить в пользование необходимые для реализации контрактов ядерные мате-

риалы, и только после этого перемещать их через таможенную границу России на основании лицензии. Согласно положениям постановления Правительства РФ от 15 сентября 1998 г. № 1117 «О государственном органе специально уполномоченном заключать договоры на передачу находящихся в федеральной собственности ядерных материалов в пользование юридическим лицам» соответствующие договоры с Федеральным агентством по атомной энергии России должны точно и однозначно определять экспортируемый товар по количеству и по качеству (с учетом обогащения, физической и химической формы). В свою очередь, импорт ядерных товаров и технологий осуществляется по разовым лицензиям, выдаваемым Федеральной службой по техническому и экспортному контролю.

Российские участники внешнеэкономической деятельности, получившие лицензию на экспорт или импорт ядерных материалов и специальных неядерных материалов или на экспорт оборудования и технологии, обязаны направить соответствующие уведомления в Федеральное агентство по атомной энергии, осуществляющее учет экспорта и импорта ядерной продукции.

Порядок ввоза и вывоза тепловыделяющих сборок ядерного реактора и ввоза облученных тепловыделяющих сборок ядерного реактора утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2003 г. № 418. Под тепловыделяющей сборкой ядерного реактора понимается машиностроительное изделие, содержащее ядерные материалы и предназначенное для получения тепловой энергии в ядерном реакторе за счет осуществления контролируемой ядерной реакции, облученные тепловыделяющие сборки ядерного реактора – облученные в ядерном реакторе и извлеченные из него тепловыделяющие сборки, содержащие отработавшее ядерное топливо. Вывоз из Российской Федерации и ввоз в Российскую Федерацию тепловыделяющих сборок ядерных реакторов осуществляются на основе международных договоров Российской Федерации и внешнеторговых контрактов, заключаемых во исполнение указанных договоров специально уполномоченными организациями, такими как ОАО «ТВЭЛ» и ОАО «Техснабэкспорт».

Ввоз облученных тепловыделяющих сборок ядерного реактора осуществляется при наличии положительного заключения специальной комиссии, образуемой Президентом РФ, и на основании внешнеторговых контрактов, которые заключаются с целью обеспечения:

временного технологического хранения облученных сборок с последующим обязательным возвратом в государство поставщика;

временного технологического хранения облученных сборок с последующей переработкой.

Глава XV

Международные договоры российской федерации в области использования атомной энергии

Статья 65. Международные договоры Российской Федерации в области использования атомной энергии

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации в области использования атомной энергии развивается с учетом международных норм и стандартов, а также рекомендаций международных организаций, таких как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация труда (МОТ), Международная комиссия по радиологической защите (МКРЗ). Принципы и положения, отраженные в общепризнанных актах международного права: Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и т. п. служат ориентирами при разработке конституций, кодексов и иных законодательных актов в государствах, приоритетной политикой которых выступает обеспечение ядерной и радиационной безопасности. Согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. К международным договорам РФ в области использования атомной энергии следует отнести ратифицированные Российской Федерацией конвенции, соглашения и договоры. Комментируемая статья Федерального закона закрепляет положение, согласно которому, если международными договорами Российской Федерации в области использования атомной энергии установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством об использовании атомной энергии, применяются правила этих международных договоров. Таким образом, в систему законодательства в области использования атомной энергии также входят нормы международного права, которые при этом обладают приоритетом перед нормами внутригосударственного права Российской Федерации. Вместе с тем к правовой системе Российской Федерации относятся не все существующие международные договоры, а только те, в которых участвует Российская Федерация.

Статья 66. Оповещение об аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения

Оповещение об аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения, вследствие которой произошел выброс или сброс радиоактивных веществ в окружающую среду и которая привела или может привести к трансграничному распространению радиоактивных веществ, что с точки зрения безопасности может иметь значение для иностранного государства, осуществляется специально уполномоченными на то органами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

Общеизвестны случаи, когда сокрытие представителями власти информации об авариях на объектах использования атомной энергии приводило к трагическим последствиям. Так, в 2001 г. свыше ста граждан Франции подали иск против своего правительства. Они обвиняли правительство в сокрытии информации о риске, которому подвергались жители страны после аварии на Чернобыльской АЭС. Истцы полагали, что радиационное облако, дрейфовавшее над Францией с 27 апреля по 5 мая 1986 г., стало причиной возникновения у некоторых французов рака и заболеваний щитовидной железы.

Именно сокрытие Советским правительством информации об аварии на Чернобыльской АЭС явилось основной причиной создания специального международного соглашения, посвященного оповещениям об авариях на объектах использования атомной энергии – Международная конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии, которая была принята 26 сентября 1986 г. в г. Вене на Генеральной конференции Международного агентства по атомной энергии. Комментируемая статья основана на положениях данной Конвенции, которые определяют порядок оповещения об аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения, вследствие которой произошел выброс или сброс радиоактивных веществ в окружающую среду и которая привела или может привести к трансграничному распространению радиоактивных веществ, что, с точки зрения безопасности, может иметь значение для иностранного государства. Такое оповещение осуществляется через Министерство иностранных дел Российской Федерации, которое информацию об аварии на ядерной установке передает Генеральному секретарю ООН и в Международное агентство по атомной энергии (в соответствии с Конвенцией об оперативном оповещении о ядерной аварии), а также иностранным государствам, для которых такая информация может иметь значение в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Например, согласно Соглашению об основных принципах сотрудничества в области мирного использования атомной энергии²², который подписали Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина и Республика Молдова, в случае аварии на территории Стороны, связанной с ядерными установками или деятельностью по мирному использованию атомной энергии, вследствие которой происходит или может произойти выброс радиоактивных веществ на территорию одной из Сторон, что могло бы иметь для нее значение с точки зрения радиационной безопасности, Страна, на территории кото-

²² Минск, 26 июня 1992 г.

рой произошла авария, должна незамедлительно оповестить об этом все другие Стороны, имеющие к этому отношение, и предоставить им имеющуюся информацию.

В мировой практике в зависимости от уровня опасности принята восьмиступенчатая классификация радиационных аварий (шкале INES). В состав информации, подлежащей передаче, входит:

время, точное место, когда это целесообразно, и характер ядерной аварии;

соответствующая установка или вид деятельности; предполагаемая или установленная причина и предвидимое развитие ядерной аварии, относящиеся к трансграничному выбросу радиоактивных веществ;

общие характеристики радиоактивного выброса, включая, насколько это практически возможно и целесообразно, характер, вероятные физическую и химическую форму, а также количество, состав и эффективную высоту радиоактивного выброса;

сведения о существующих и прогнозируемых метеорологических и гидрологических условиях, необходимые для прогнозирования трансграничного выброса радиоактивных веществ;

результаты мониторинга окружающей среды, относящиеся к трансграничному выбросу радиоактивных веществ;

принятые или планируемые защитные меры вне площадки; предсказуемое поведение во времени радиоактивного выброса. Кроме того, такая информация дополняется через необходимые промежутки времени дальнейшей соответствующей информацией о развитии аварийной ситуации, включая ее предвидимое или действительное прекращение. Она может использоваться без ограничения, за исключением тех случаев, когда такая информация предоставляется оповещающим государством-участником в конфиденциальном порядке.

Статья 67. Помощь в случае аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения

Предоставление помощи в случае аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения в целях сведения к минимуму последствий аварии и в целях защиты здоровья населения, окружающей среды и материальных ценностей от радиационного воздействия осуществляется в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

Общепризнанно, что вредное воздействие аварий на объектах использования атомной энергии может ощущаться за пределами границ конкретного государства, что предопределяет сотрудничество между заинтересованными государствами до, во время и после аварии в целях усиления и координации действий на всех надлежащих уровнях. Эти обстоятельства обусловили необходимость оперативной разработки и принятия международного соглашения – Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (Вена, 26 сентября 1986 г.), участницей которой является и Россия. Согласно данной конвенции государства-участники сотрудничают между собой и с Международным агентством по атомной энергии в целях содействия безотлагательному предоставлению помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации для сведения к минимуму их последствий и для защиты жизни, имущества и окружающей среды от воздействий радиоактивных выбросов.

Если государству-участнику требуется помощь в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, независимо от того, возникает или не возникает на его территории, под его юрисдикцией или контролем такая авария или аварийная ситуация, оно может обратиться за такой помощью к любому другому государству-участнику непосредственно или через МАГАТЭ.

Запрашивающее помощь государство-участник определяет объем и вид требующейся помощи. Каждое государство-участник, которому направлена просьба о такой помощи, безотлагательно принимает решение и сообщает запрашивающему государству-участнику непосредственно или через МАГАТЭ о том, в состоянии ли оно предоставить запрашиваемую помощь, в том числе об объеме и условиях помощи, которая может быть предоставлена. Кроме того, любое государство-участник может обратиться с просьбой о помощи, относящейся к оказанию медицинской помощи или временному переселению на территорию другого государства-участника лиц, подвергшихся воздействию ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации.

Предоставляющая помощь сторона может предложить безвозмездную помощь запрашивающему государству. При рассмотрении вопроса о предоставлении безвозмездной помощи сторона учитывает:

- характер ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации;
- место возникновения ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации;
- потребности развивающихся стран; особые потребности стран, не обладающих ядерными установками;

любые другие имеющие к этому отношению факторы. В случаях если помощь предоставляется на основе полного или частичного возмещения затрат, запрашивающее государство возмещает предоставляющей помощь стороне затраты, связанные с

предоставлением услуг лицами или организациями, действующими от ее имени, а также все расходы в связи с оказанием помощи в том объеме, в каком эти расходы непосредственно не оплачены запрашивающим государством. По общему правилу такие расходы подлежат возмещению после предоставления помощи.

Статья 68. Обмен информацией с иностранными государствами в области использования атомной энергии

Обмен информацией с иностранными государствами в области использования атомной энергии осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Международное сотрудничество Российской Федерации в области использования атомной энергии осуществляется посредством участия Российской Федерации в международных режимах безопасного использования атомной энергии и международных форумах, проведения переговоров и консультаций с иностранными государствами, взаимного обмена информацией, а также реализации совместных программ и иных мероприятий в указанной области на двусторонней и многосторонней основе.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют взаимодействие в области использования атомной энергии с международными организациями, государственными органами, а также иностранными неправительственными организациями в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Договор о нераспространении ядерного оружия, участниками которого являются свыше 170 стран, в том числе и Россия, закрепляет неотъемлемое право всех государств-участников развивать исследования, производство и использование ядерной энергии в мирных целях без дискриминации. Кроме того, договор обязывает его участников обмениваться в этих целях оборудованием, материалами, научной и технической информацией, содействовать получению благ неядерными государствами от любого мирного применения атомной энергии.

Российская Федерация содействует развитию контактов и обмену информацией между российскими общественными организациями и иностранными неправительственными организациями, целями которых является содействие эффективному функционированию внутригосударственных механизмов использования атомной энергии в мирных и оборонных целях.

С 2001 г. под эгидой МАГАТЭ по предложению России осуществляется Международный проект по инновационным ядерным реакторам и топливным циклам (ИНПРО). В проекте участвуют 16 стран и организаций. Россия вносит здесь не только финансовый вклад, но и предоставляет значительную научно-техническую экспертизу. Нарастает объем сотрудничества в рамках двусторонних межправительственных соглашений.

С Евросоюзом действует программа технического содействия ТАСИС, направленная на повышение ядерной безопасности атомных электростанций и других гражданских ядерных установок, расположенных в Российской Федерации, включая предприятия ядерного топливного цикла и обращения с радиоактивными отходами. Международное сотрудничество по этой программе планируется продолжить, в том числе по созданию для Северо-Запада России регионального подземного хранилища для радиоактивных отходов и для долговременного хранения не подлежащего переработке и части ожидающего переработки отработавшего ядерного топлива.

Следует особо отметить подписанное в мае 2003 г. и ратифицированное в декабре 2003 г. Рамочное соглашение о многосторонней ядерно-экологической программе в Россий-

ской Федерации (Соглашение МНЭПР). Его участниками, помимо Российской Федерации, стали Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Нидерланды, Норвегия, США, Финляндия, Франция, Швеция, Европейский Союз и ЕВРАТОМ. Соглашение содержит правовые рамки для сотрудничества в сфере безопасного обращения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами, утилизации атомных подводных лодок и атомных ледоколов на Северо-Западе России.

Статья 69. Вступление настоящего Федерального закона в силу

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

По общему правилу, установленному Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу. Законодатель использовал данную возможность, установив, что день вступления в силу комментируемого Федерального закона – 28 ноября 1995 г. – совпадает с днем его первого официального опубликования в Собрании законодательства Российской Федерации.

Статья 70. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести в соответствие с настоящим Федеральным законом свои нормативные правовые акты.

Правительству Российской Федерации в трехмесячный срок внести в установленном порядке в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о приведении законодательных актов Российской Федерации в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Заключительная статья посвящена приведению действующих в Российской Федерации нормативных правовых актов в соответствие с Федеральным законом «Об использовании атомной энергии». В комментируемой статье предложено Президенту Российской Федерации, поручено Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации в течение трех месяцев со дня официального опубликования привести свои нормативные правовые акты в соответствии с Федеральным законом.