

Ядерная и радиационная безопасность России

Правовое регулирование

Вячеслав Клячин,
кандидат технических наук

Нормы правового регулирования деятельности отечественных органов безопасности по обеспечению ядерной и радиационной безопасности составляют отдельный блок правовых актов, являющийся частью нормативно-правовой базы Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного и техногенного характера.

Без анализа указанной системы правовых актов вряд ли можно объективно и полно уяснить природу правового регулирования отношений, связанных с ЧС, и тенденции их развития, определить степень регламентирования деятельности государственных административных органов, органов безопасности, спецслужб государства при решении задач в этой области.

Правовую основу деятельности отечественных органов безопасности по обеспечению ядерной и радиационной безопасности составляет Конституция РФ и другие нормативные правовые акты страны. Их деятельность осуществляется также в соответствии с международными договорами России.

Краеугольным камнем всей международно-правовой системы в области обеспечения безопасности объектов ядерного комплекса является “Всеобщая декларация прав человека”, принятая 10 декабря 1948 г. в Париже.

В ней получили развитие фундаментальные положения Устава ООН о решимости народов обеспечить улучшение условий жизни, безъядерного пространства.

Россия, являясь правопреемником СССР, выполняет принятые им на себя международные обязательства, в том числе и в области предотвращения и ликвидации ЧС на объектах ядерного комплекса. Одним из важных направ-

лений международного сотрудничества России является выполнение обязательств перед мировым сообществом по сохранности и предотвращению несанкционированного использования ядерного оружия (ЯО) и ядерных материалов, накопленных в Советском Союзе.

Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) 1968 г., обязательства по которому распространяются на нашу страну и до настоящего времени, требует: “... не передавать кому бы то ни было ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства, а также контроль над таким оружием или взрывными устройствами 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 таким оружием или взрывными устройствами”.

Наряду с реализацией целей нераспространения ядерного оружия в практике международных взаимоотношений укрепилось мнение о необходимости сотрудничества между государствами для обеспечения надлежащего учета, контроля и физической защиты потенциально опасных ядерных материалов, борьбы с ядерным терроризмом¹ и перспективы перевода высокообогащенного, оружейного урана в низкообогащенный, топливный*. В последние годы принят ряд международных правовых актов, которые направлены на обеспечение высокого уровня безопасности при осуществлении ядерной деятельности².

3 марта 1980 г. нашей страной была подписана Международная конвенция по физической защите ядерных материалов.

Конвенция обязывает государства создавать надлежащие преграды противоправного использования ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных источников излучения, ограничивать и контролировать доступ к материалам, разрабатывать и обеспечивать процедуру их хранения, правила перевозки, охраны, принимать меры по предотвращению и своевременному обнаружению возможного хищения или утери и т.п.

В Конвенции определен перечень преступлений, связанных с ядерными

материалами и радиоактивными веществами**.

В УК РФ*** были включены соответствующие статьи: 215 “Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики”; 220 “Незаконное обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами”; 221 “Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ”.

Положения Конвенции стали основой для выработки мер антитеррористической и противодиверсионной защищенности объектов ядерного комплекса, они имплементированы в Федеральный закон “Об атомной энергии”, а также в постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1997 г. № 264 “Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов”.

В связи с особым характером, а также глобальными последствиями возможных аварий на радиационно и ядерно-опасных объектах в международной практике большую актуальность находят также вопросы взаимодействия и взаимопомощи при угрозе и ликвидации ядерных аварий и катастроф.

В соответствии с Венской конвенцией от 26 сентября 1986 г. “Об оперативном оповещении о ядерной аварии” государство-участник незамедлительно оповещает непосредственно или через Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) те государства, которые подверглись или могут подвергнуться физическому воздействию в

* Международные и национальные аспекты данных вопросов, в частности, обсуждались 20 апреля 1996 г. на московской встрече руководителей стран “восьмерки”, посвященной вопросам ядерной безопасности.

** В СССР Конвенция вступила в силу в 1987 г.

*** УК РФ вступил в силу 1 января 1997 г.

результате аварии, о характере аварии, времени (когда она произошла) и ее точном месте. Кроме того, подлежат сообщению предполагаемая или установленная причина и предполагаемое развитие ядерной аварии, относящееся к трансграничному выбросу радиоактивных веществ.

Названные международные обязательства, принятые нашим государством, определяют ту ответственность, которая возлагается на все компетентные органы страны, правомочные и обязанные производить расследование чрезвычайного происшествия на ядерных объектах.

Вопросы взаимодействия закреплены и в Венской конвенции от 26 сентября 1986 г. "О помощи в случае ядерной аварии или радиационной ситуации". Государства-участники обязуются оказывать взаимную помощь непосредственно или через МАГАТЭ в случае возникновения аварийных ситуаций на ядерных объектах.

При этом ст. 6 Конвенции предусматривает обеспечение взаимной конфиденциальности любой, ставшей известной сторонам, информации в связи с помощью в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации. Несомненно, решение таких вопросов должно в полной мере решаться на уровне взаимодействия спецслужб. Вместе с тем, данное положение находится в некотором противоречии с формулировкой ст.7 Закона РФ от 6 октября 1997 г. № 131 "О государственной тайне", запрещающей засекречивать любые сведения об ядерных и радиационных авариях, что указывает на необходимость своевременной нормативной доработки данного вопроса.

Зарубежная практика показывает, что спецслужбы многих государств все активнее привлекаются к обеспечению ядерной и радиационной безопасности³.

Закон РФ "О безопасности" в качестве основных принципов обеспечения безопасности предусматривает интеграцию с международными системами безопасности. Это положение конкретизировано в Федеральном Законе "О федеральной службе безопасности", предоставляющем ФСБ России право осуществлять внешние сношения со специальными службами и правоохранительными органами иностранных государств. Правовую основу создаваемой в настоящее время системы сотрудничества органов безопасности с иностранными партнерами составляют двусторонние и многосторонние соглашения.

Рассмотрение этих проблем должно проходить в комплексе с общими вопросами, связанными с предотвращением и ликвидацией ЧС на самих ядерных объектах, и равномерно освещаться в договорах как со странами СНГ, так и с государствами дальнего зарубежья. По-видимому, следует ожидать, что характер взаимодействия в основном будет определяться степенью прямой заинтересованности ряда государств, и в первую очередь стран-участниц СНГ, во взаимопомощи при ядерных авариях и катастрофах.

Нормативно-правовое регулирование деятельности российских органов безопасности и спецслужб по защите ядерных объектов определяется, прежде всего, государственной политикой в данной области. Вместе с тем, оно строится на принципах обязательного выполнения Россией международных обязательств, координации усилий и взаимодействия с международными организациями по обеспечению ядерной и радиационной безопасности.

К примеру, при разработке и принятии в 1993 г. Закона РФ "О государственной

тайне" были учтены положения ратифицированной в октябре 1986 г. Президиумом Верховного Совета СССР Венской конвенции "Об оперативном оповещении о ядерной аварии".

Применение на практике данных нормативных актов несколько переориентировало область деятельности ряда органов федеральной исполнительной власти, осуществляющих, в частности, деятельность по надзору за ядерной и радиационной безопасностью. Например, сведения о ЧС и катастрофах, в том числе и на объектах ядерного комплекса, более не подлежали засекречиванию и отнесению к государственной тайне.

Это же положение отражено в ст. 7 принятого в 1996 г. Закона РФ "Об участии в международном информационном обмене". В то же время в Перечень сведений, составляющих гостайну, были включены сведения в военной области.

Значительную роль в реализации норм международного права в советском, а затем и российском законодательстве сыграл принятый 3 марта 1988 г. Президиумом Верховного Совета СССР Указ об уголовной ответственности за хищение, незаконное хранение и использование радиоактивных материалов, который определил особое место органов безопасности по борьбе с хищениями и контрабандой расщепляющихся материалов, других компонентов оружия массового уничтожения (ОМУ)*.

Надо сказать, что развернутая в некоторых СМИ пропаганда о том, что с территории России якобы нелегально вывозятся ядерные материалы, пригодные для создания ОМУ, имеет, по оценке российских экспертов, целью убедить мировую общественность в

неспособности России осуществлять контроль за производством, использованием, хранением и транспортировкой компонентов ядерных вооружений, что является нарушением Договора о нераспространении ядерного оружия. Таким образом, эта проблема принимает для России политический характер.

За последние годы для реализации в российском законодательстве мер, предусмотренных международным правом в области обеспечения безопасности потенциально опасных, в том числе и ядерных, производств и технологий, был принят ряд законодательных актов широкого спектра действия по различным вопросам.

Среди них следует особо выделить законы "О безопасности" (1992 г.), "О чрезвычайном положении" (2001 г.), а также несколько законодательных актов, в которых проблема безопасности стратегических объектов экономики решалась частично, а именно: "Об охране окружающей природной среды" (1991 г.), "Об инвестиционной деятельности" (1991 г.), "Об основах градостроительства Российской Федерации" (1992 г.), "О милиции" (1991 г.) и др.

Вопросам обеспечения безопасности Российского государства, защиты прав и свобод личности, материальных и духовных ценностей, конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности страны как в обычной обстановке, так и в чрезвычайных ситуациях уделяется должное внимание в законе РФ "О безопасности".

Закон обязывает **все силы обеспечения безопасности** выявлять и прогнозировать внутренние и внешние угрозы жизненно важным интересам страны. В законе под-

* На необходимость всех государств активизировать действенную борьбу с незаконным оборотом радиоактивных материалов и рассматривать эти преступления как уголовно наказуемые неоднократно указывалось в итоговых документах международных сессий Интерпола (Резолюции (AGN/RES/5 и AGN/62/RES/6) 62-й Генеральной сессии Интерпола 1993 г.).

черкивается, что обеспечение безопасности осуществляется как в мирное, так и военное время.

Вместе с тем, основной недостаток указанных законов заключается в том, что проблема безопасности ядерных объектов в них регулируется фрагментарно. **Отсутствие базового закона приводит к тому, что различные правовые акты в значительной степени дублируют друг друга, оставляя нерешенными целый комплекс важнейших вопросов***.

Частичным решением проблемы создания базового закона в области ядерной безопасности было принятие 24 декабря 1994 г. Федерального закона “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”. Это был практически первый законодательный акт, регламентирующий деятельность органов исполнительной власти, местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций (независимо от их организационно-правовой формы) и граждан в области защиты населения и территорий от ЧС в целом.

Нормы указанного закона наряду с нормами ФЗ “О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне”, законов РФ “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС” и “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении

“Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку “Теча” вводят ряд существенных социальных гарантий, касающихся:

- прав граждан на защиту жизни, здоровья и личного имущества;
- медицинского обслуживания, компенсаций и льгот за проживание и работу в зонах ЧС, за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации ЧС;
- бесплатного государственного страхования;
- пенсионного обеспечения в связи с увечьем или заболеванием, полученным при выполнении обязанностей при защите населения и территорий от ЧС, а также по случаю потери кормильца, погибшего от увечья или заболевания, полученного при выполнении обязанностей при защите населения и территорий от ЧС.

Однако Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” по своему содержанию **является законодательным актом непрямого действия**. Многие статьи носят отсылочный характер и, в свою очередь, требуют принятия целой системы законодательных и подзаконных актов. Это касается таких важнейших механизмов как финансирование, создание и использование резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС, проведение государственной экспертизы, осуществление надзора в области защиты населения от ядерных аварий и катастроф. Кроме того, следует отметить, что многие нормы закона могут работать только при соответствующей корректировке и дополнении уже действующего за-

* В соответствии с действующим законодательством деятельность по предупреждению аварий на ядерных производствах опирается на 24 статьи УК РФ (ст.ст. 205, 207, 215, 216, 217, 219, 220, 221, 236, 237, 246, 247, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 262, 281, 349, 335, 356, 358 УК РФ). Кроме того, в соответствии с действующим законодательством (ст. 224 КЗоТ РФ) функции обеспечения ядерной и радиационной безопасности осуществляют более 20 различных организаций и ведомств.

конодательства, прежде всего в сфере уголовной, гражданской и административной ответственности.

Наиболее полное отражение вопросы обеспечения ядерной и радиационной безопасности нашли в Законе “Об использовании атомной энергии”.

Ст. 20 данного закона предусматривает организацию “готовности сил и средств к действиям в случае чрезвычайных ситуаций на объектах использования атомной энергии и государственный контроль за выполнением мероприятий по их предупреждению”, ст. 36 – обязанности эксплуатирующей организации при аварии на ядерной установке, на радиационном источнике или в пункте хранения.

Получило свое развитие и нормативное правовое регулирование различного рода экстремальных обстоятельств в государстве и обществе. Был принят ряд нормативно-правовых актов на случай возникновения различного характера ЧС.

Так, принятый 3 мая 2001 г. Федеральный конституционный закон “О чрезвычайном положении” дает возможность объявления соответствующим органам государственной власти режима чрезвычайного положения.

В этих условиях на объектах ядерного комплекса вводится особый режим въезда и выезда граждан, при котором отдельным лицам запрещается покидать на установленный срок место жительства; вводятся особые правила пользования связью, транспортными средствами, проведения досмотра, изъятия оружия, боеприпасов, радиоактивных и ядовитых веществ; применяются меры административного принуждения к лицам, нарушившим установленные нормы и правила поведения.

Знание и использование положений настоящего Закона в практической дея-

тельности органов безопасности позволяет повысить эффективность расследования чрезвычайных происшествий на исследуемых объектах в условиях режима чрезвычайного положения. Другим Федеральным конституционным законом “О военном положении”, принятым 30 января 2002 г., предусматривается также применение дополнительного комплекса мер и временных ограничений на территории Российской Федерации, где вводится военное положение.

В частности, ст. 7 данного закона предусматривает:

- усиление охраны объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и окружающей среды (п. 1);
- введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование данных объектов (п. 2);
- привлечение граждан в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, к выполнению работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (п. 6).

Меры по ограничению проведения ряда общественных мероприятий в мирное время на территории ядерных установок и пунктов хранения, несущих потенциальную опасность возникновения ЧС, также предусмотрены ст. 39 ФЗ “Об использовании атомной энергии”.

Важнейшее значение имеет разработка и принятие Положения “О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций”*. Указанный нормативный акт наиболее четко определяет комплексную систему органов управления в данной сфере, их основные задачи, компетенцию и порядок функциониро-

* Принято 30 декабря 2003 г. № 794.

вания, а также единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). В качестве отдельной функциональной подсистемы РСЧС выделяется подсистема реагирования и ликвидации последствий аварий с ядерным оружием, которая утверждается Правительством РФ.

Вместе с тем, принятие новой редакции указанного Постановления значительно сузило сферу деятельности органов безопасности по предупреждению и ликвидации ЧС на объектах ядерного комплекса.

Так, к примеру, была изъята конкретизированная в старой редакции Постановления Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. функция ФСБ России, касающаяся:

- информирования властных структур в установленном порядке о возможных предпосылках и характере ЧС; выявлению планов, намерений и конкретных действий преступных групп и отдельных лиц по проведению актов технологического терроризма;

- осуществления в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению безопасности в условиях ЧС;

- обеспечения участия сил и средств органов службы безопасности в расследовании причин ЧС, возможно связанных с актами технологического терроризма.

Сфера деятельности органов ФСБ по предупреждению и ликвидации ЧС в настоящее время определяется Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 “Вопросы федеральной службы безопасности”.

В соответствии с пп. 57, 58 ст. 9 Указа органы ФСБ:

- осуществляют в пределах своих полномочий меры по обеспечению режимов чрезвычайного и военного положения, принимают участие в проведении мероприятий в рамках РСЧС;

- определяют порядок защиты личного состава органов и войск при ЧС в мирное

время, в том числе вызванных причинами техногенного и природного характера.

П. 7 ст. 9 данного Указа определяет, что в функции ФСБ России входит также разработка мер по борьбе с террористической и диверсионной деятельностью и организация их осуществления, определение порядка использования подразделений специального назначения.

В то же время отсутствие конкретных правовых положений, определяющих предоставление сотрудникам органов безопасности чрезвычайных прав в экстремальных условиях ЧС, конкретных полномочий и гарантий (как это определено, к примеру, статусом спасателя в ФЗ “Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей”) делает затруднительным, а порой и просто невозможным выполнение возложенных на них задач при ликвидации ЧС и в особенности – ядерных и радиационных.

В соответствии со ст. 13 ФЗ “О федеральной службе безопасности” (в ред. ФЗ от 30.06.03 № 86-ФЗ) должностным лицам органов федеральной службы безопасности предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, влекущих наложение административных штрафов на юридические и должностные лица за нарушения; выносить определения и постановления по делам об административных правонарушениях; вносить представления об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, и осуществлять иные полномочия по делам об административных правонарушениях, отнесенных Кодексом РФ об административных правонарушениях к ведению органов безопасности.

Федеральным законом “О федеральной службе безопасности” определяется, что в качестве основного направления деятельности ФСБ является борьба с террористической деятельностью.

Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 “О

мерах по противодействию терроризму" директор ФСБ России является председателем Национального антитеррористического комитета.

Очень существенным этапом в разработке правового регулирования деятельности органов ФСБ по борьбе с ядерным терроризмом явилось включение в УК РФ ч.3 ст. 205, предполагающей уголовную ответственность за совершение противоправных деяний, которые "... сопряжены с посягательством на объекты использования атомной энергии либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ или источников радиоактивного излучения".

Практика показывает, что одной из трудностей для органов безопасности является то, что в существующей нормативной правовой базе отсутствуют действенные рычаги влияния на руководителей объектов ядерного комплекса и вышестоящих организаций, не принимающих необходимых режимно-охранных мер по повышению антитеррористической и противодиверсионной защищенности объектов. Отсутствует также ответственность (авторская, исполнительская и эксплуатационная) юридических и физических лиц за создание предпосылок к ЧС, за просчеты в планировании и осуществлении мер в области защиты населения и территорий от ЧС в мирное и военное время. Расчет на сознательное и ответственное отношение руководителей всех уровней к выполнению задач по защите населения и территорий от ЧС, не подкрепленный соответствующими материальными и финансовыми стимулами, а также санкциями, не дает должного эффекта.

Также требуют своей правовой проработки вопросы взаимодействия орга-

нов безопасности со всеми задействованными структурами (Росатомом, Минобороны, МЧС России, Роспотребнадзором, Государственной противопожарной службой МЧС России, органами власти и управления на местах, администрациями объектов ядерного комплекса, общественных организаций, научно-исследовательских и учебных заведений и др.), а также вопросы ситуационного планирования совместных действий на случай совершения диверсионно-террористических актов и др.

Особую обеспокоенность в сфере обеспечения ядерной безопасности страны вызывают происходящие в России процессы, связанные со сменой собственности, повсеместным, а порой слабо контролируемым, внедрением иностранного капитала.

Следует также отметить, что существующая нормативная правовая база в области безопасности ядерных объектов многие вопросы оставляет вне сферы достаточного внимания не только органов безопасности, но и государственных надзорных и контрольных органов.

Так, если сфера деятельности по организации физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов является в достаточной степени отрегулированной, то правовые основы использования радиоактивных веществ и источников ионизирующего излучения как на федеральном, так и на ведомственном уровнях являются явно устаревшими и требуют своей корректировки.

Помимо этого важнейшая сфера деятельности государства в области использования и применения достижений атомной науки и техники регулируется только подзаконными ведомственными нормативными актами, указами и рас-

поряжениями Президента РФ, подготавливаемыми узким кругом специалистов без адекватной правовой оценки и экспертизы.

Поэтому пробелы и недоработки в нормативной правовой базе в области защиты ядерных производств приводят к несогласованности действий ряда государственных органов, дублированию и подмене их функций, к общему снижению технологической дисциплины на ядерных производствах.

Вместе с тем, отсутствие или имеющиеся серьезные недоработки правовой основы, к примеру, для отнесения информации, сосредоточенной на объектах ядерного комплекса, к сведениям, составляющим государственную тайну, парализует деятельность органов безопасности при реализации оперативных материалов по делам, связанным с нарушением законодательства, и создает трудности прокуратуре и судебным органам при принятии решения о привлечении к уголовной ответственности виновных лиц.

Оценка состояния правового регулирования деятельности органов безопасности по обеспечению безопасности объектов ядерного комплекса показывает, что указанная область во многом определяется сферой множества нерешенных проблем по защите населения и территорий от ЧС, таких как:

– нет научно обоснованной концепции причин и закономерностей возникновения ЧС различного происхождения и их связей с природной и социальной обстановкой. Специалисты в области права неоднократно поднимали вопрос о необходимости выработки единого (на уровне законодательства) понимания ЧС, четкого определения ее структурных элементов и признаков.

Принятые ФЗ “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций при-

родного и техногенного характера” и “О гражданской обороне” не сняли все проблемы;

– отсутствуют основанные на единой методологической основе номенклатура научно обоснованных систем показателей и критериев безопасности, а также нормативы допустимых рисков. Поэтому в настоящее время невозможно на единой методологической и нормативно-правовой основе выполнить категорирование отдельных граждан, социальных групп, объектов и территорий по показателям и критериям безопасности;

– остаются неотработанными механизмы практической реализации положений, предусмотренных ст. 7 Закона РФ “О государственной тайне”, касающихся предоставления информации о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

– в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1995 г. № 675 “О декларации безопасности промышленного объекта РФ” устанавливаются заинтересованные министерства и ведомства страны:

МЧС России, Росприроднадзор, Ростехнадзор. Практически весь механизм внедрения декларирования разрабатывался и внедряется в практику только Главным управлением МЧС России, вопросы же участия органов безопасности не рассматриваются;

– для осуществления лицензирования в области предупреждения ЧС необходимо утвердить и ввести в действие “Положение о лицензировании в области предупреждения ядерных и радиационных чрезвычайных ситуаций и защиты населения”;

Положение "О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии", утвержденное постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 865, оставляет данный круг вопросов вне внимания;

- недостаточность проработки вопросов противодиверсионной и антитеррористической паспортизации радиационно и ядерно-опасных объектов;

- отсутствует единый нормативный документ, определяющий участие и порядок расследования ЧС на особо опасных промышленных объектах;

- требует своего совершенствования система управления силами и средствами органов исполнительной власти в условиях ЧС, особенно не охваченными правовым регулированием остаются условия ЧС военного времени;

- остаются неотработанными механизмы своевременного совершенствования правовой базы, регламентирующей деятельность объектов ядерного комплекса и режимных территорий;

- недостаточным остается уровень научно-методического обеспечения деятельности в сфере борьбы с коррупцией, хищениями сырья и ядерных материалов, а также оружия и боеприпасов; не отвечает уровню современных угроз система обеспечения физической охраны ядерных материалов;

- на законодательном уровне требуется пересмотреть деятельность частных детективных и охранных структур, поскольку от эффективности их функционирования зависит реальное состояние комплексной безопасности ряда радиационно и ядерно-опасных объектов;

- недостаточность финансовых средств, выделяемых на решение проблем в области ядерной и радиационной безопасности;

- недостаточно отлаженной остается система подготовки кадров, выявляе-

ния и распространения отечественного и зарубежного опыта и др.

Практика обеспечения безопасности объектов ядерного комплекса показывает, что наиболее эффективные результаты достигаются при комплексном использовании сил и средств органов безопасности, правоохранительных и контрольных органов. Осуществлению указанной деятельности будет способствовать создание соответствующей межведомственной нормативной правовой базы, регламентирующей порядок взаимодействия при осуществлении мероприятий по обеспечению защищенности объектов ядерного комплекса. Здесь самыми проблемными на сегодняшний день остаются вопросы, касающиеся:

- задержки в принятии ФЗ "О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении";

- нечеткого решения на законодательном уровне вопросов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии в оборонных целях;

- отсутствия решения об определении федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственное управление использованием атомной энергии в точном соответствии с положением ФЗ "Об использовании атомной энергии";

- недостаточно конкретизированное определение вопросов, касающихся надзора в отношении атомных энергетических установок надводных кораблей и подводных лодок, выведенных из состава ВМФ и переданных предприятиям промышленности для утилизации.

На решение указанного круга проблем направлены нормы, содержащиеся

в проекте ФЗ “О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности в Российской Федерации”, разработанного в соответствии с поручением Правительства РФ от 4 мая 2001 г. № ИК-П7-07919 Госатомнадзором РФ.

На наш взгляд, на сегодня состояние отечественной системы правовых норм, определяющих в соответствии с принятыми международными нормами полное предоставление информации о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях, как это, к примеру, отражено в ст. 7 Закона РФ от 21.07.93 г. “О государственной тайне”, требует своей доработки. Применение на практике данной правовой нормы, принятой в соответствии с ратифицированной в октябре 1986 г. Президиумом Верховного Совета СССР Венской конвенцией об оперативном оповещении о ядерной опасности, имеет негативную тенденцию на ослабление уровня защищенности объектов ядерного комплекса от чрезвычайных ситуаций и как следствие – несет угрозу безопасности всего государства.

Например, сведения о ЧС и катастрофах более не подлежат засекречиванию и отнесению к государственной тайне. Соответственно, при составлении ведомственных Перечней сведений, подлежащих засекречиванию, в него не может включаться информация, касающаяся ЧС.

Суть этого же положения дублируется в ряде других федеральных законов (например, ст. 7 принятого в 1996 г. Закона РФ “Об участии в международном информационном обмене”, ст. 10 Федерального закона от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ “Об информации, информатизации и защи-

те информации”, ч. 2 ст. 61 Федерального закона РФ “Об использовании атомной энергии”, ст. 237 УК РФ, ст. 8.5 Кодекса РФ “Об административных правонарушениях” и др.).

Наряду с этим, законодательствами ряда ведущих западных стран вопросы о рассекречивании сведений, касающихся аварий на крупных производственных объектах, представляются в несколько завуалированном виде.

Так, законодательством **Великобритании** предусматривается ограничение в предоставлении информации населению об авариях, если это касается промышленной, коммерческой и личной тайны или национальной безопасности.

То же самое в **Германии** – руководство промышленного объекта в целях общественной безопасности или обороны страны может потребовать от компетентных органов не раскрывать отдельные части отчета “Доклад о безопасности” по причинам сохранения производственной или коммерческой тайны. Информация государственным органам руководством предприятий предоставляется только в тех случаях, когда воздействие аварии затрагивает суверенитет другого государства.

Такая трактовка международных обязательств Германии перед мировым сообществом о предоставлении информации об ядерных или радиационных авариях носит неконкретный характер и дает возможность недобросовестным политикам при недостаточном уровне мониторинга легко обходить закон.

Следует также отметить, что нормы, изложенные в ст. 7 Закона РФ “О государственной тайне” и определяющие круг вопросов, подлежащих засекречиванию при возникновении ЧС, находятся в несоответствии с другим федеральным законом (на сегодняшний день являющимся базовым в сфере предотвращения ЧС) – ФЗ “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” и аналогичным Зако-

ном г. Москвы от 5 ноября 1997 г. (в ред. от 21 мая 2003 г.).

Часть 2 ст. 4 указанного закона гласит: "...информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций ... является гласной, если иное не предусмотрено законодательством РФ". Порядок обеспечения такой информацией населения, органов власти города и организаций определяется нормативными актами РФ и г. Москвы.

Эти положения данных законов не противоречат Конституции РФ.

Ст. 42 основного закона государства закрепляет: "Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением".

В то же время, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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.

Обобщая изложенное, следует указать на то, что меры, предусматривающие российским законодательством полное снятие ограничений о предоставлении информации о ЧС, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях, являются явно преждевременными и в случаях, когда полная гласность информации может нанести гораздо больший ущерб безопасности граждан, обществу и государству, чем ее сокрытие, могут находиться в противоречии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Наряду с этим в короткий промежуток протекания радиационной аварии в

фазе экстренного реагирования⁵, когда уровень психологического напряжения населения достигает максимума⁶, чрезмерное предание гласности информации о ходе аварии может спровоцировать панику среди населения. В связи с изложенным, по мнению автора, для условий протекания аварии в фазе экстренного реагирования законодателю следует наложить некоторые ограничения на полное предание гласности информации о ходе чрезвычайной ситуации.

Соответственно, указанные статьи законов "О государственной тайне", "Об участии в международном информационном обмене", "Об информации, информатизации и защите информации", "Об использовании атомной энергии", УК РФ, Кодекса РФ "Об административных правонарушениях" требуют своей доработки.

Многие принятые законодательные, нормативные правовые акты не содержат полного объема норм по регулированию финансово-экономических отношений между органами государственной власти, исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и объектами экономики. На эту сторону проблемы необходимо обратить особое внимание при разработке соответствующих проектов нормативных правовых актов и методических рекомендаций.

Остается неразработанным механизм практической реализации расследования ЧС, подозрительных на совершение технологического терроризма. Отсутствует правовой механизм привлечения организаций, должностных лиц и граждан к административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности.

Поэтому потребуются в ближайшее время внести необходимые дополне-

ния, прежде всего в ФЗ “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” и “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” (ст. 12).

Есть множество нерешенных вопросов непосредственно на уровне объектов ядерного комплекса, которые нередко не выполняют требования федеральных и территориальных законодательных и нормативных правовых актов по вопросам защиты населения.

Наряду с этим, в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях и в УК РФ необходимо внесение дополнений о привлечении к ответственности за нарушения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в частности – о привлечении руководителей объектов ядерного комплекса, а также других должностных лиц, обеспечивающих функционирование РСЧС, за непринятие мер по получению информации о предпосылках к ЧС.

Организация и ведение гражданской обороны (ГО) являются одной из важнейших функций государства, составными частями оборонного строительства и обеспечения безопасности государства.

ФЗ “О гражданской обороне” к числу новых, ранее не свойственных ГО задач отнесены: первоочередное обеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий; восстановление и поддержание порядка в пострадавших районах; срочное захоронение трупов.

В иной формулировке, чем прежде, изложена задача по повышению устойчивости экономики.

Теперь она звучит так: “разработка и осуществление мер, направленных

на сохранение объектов, существенно необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время”.

Внимательное изучение закона “О гражданской обороне” и первые шаги по его практическому выполнению показывают, что для осуществления отдельных положений документа и задач в области организации нештатных формирований ГО в подразделениях правоохранительных органов и спецслужб, особенно находящихся в непосредственной близости от радиационно и ядерно-опасных объектов, потребуются новые подходы, определение необходимых сил и средств, порядка финансирования ряда мероприятий с тем, чтобы поднять устойчивость их функционирования и выживания в условиях войны.

Положения Федерального конституционного закона “О военном положении”, а также ФЗ “О гражданской обороне” и “О мобилизационной подготовке и мобилизации” выдвинуло необходимость научного обеспечения комплексных мер по подготовке задач военной обороны, выполнению мобилизационных заданий и мероприятий гражданской обороны, выживаемости подразделений органов безопасности в условиях военного времени. В их числе, прежде всего:

- исследование и уточнение содержания деятельности системы органов безопасности в военное время и проблем взаимодействия с Вооруженными Силами России в рамках территориальной обороны, а также взаимодействия с другими министерствами и ведомствами при решении оборонных задач;

- разработка принципов и методов управления системой обеспечения ядерной и радиационной безопасности

в условиях военного времени, в том числе при переводе ее деятельности с мирного на военное время;

– исследование проблем устойчивого функционирования органов безопасности в военное время;

– исследование проблем развития международного сотрудничества с правоохранительными органами и спецслужбами иностранных государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, борьбы с ядерным терроризмом, дальнейшей интеграции РСЧС с аналогичными системами государств-участников СНГ.

Рост числа и масштабов ЧС в России и за рубежом показывает, что в Законе “О чрезвычайном положении” перестала отвечать современным условиям редакция п. “г” ст. 24, предусматривающая применение меры: “мобилизация ресурсов государственных предприятий, учреждений и организаций, изменение режима их работы, переориентация на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции, иные изменения производственной деятельности, необходимые для проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ”.

По мнению автора, из этой редакции следет изъять слово “государственных” и заменить его на “независимо от формы собственности”, а также предусмотреть в отдельном законе отражение вопросов мобилизации экономики при глобальных и крупномасштабных ЧС мирного времени, вызвавших необходимость введения чрезвычайного положения.

Анализ содержания документов, определяющих деятельность органов безопасности по защите объектов ядерного комплекса, а также регламентирующих их действия в период возникновения и при ликвидации послед-

ствий ЧС свидетельствует, что идет активный процесс совершенствования правового регулирования. Об этом свидетельствует:

во-первых, количество принятых профильных нормативных правовых актов, что значительно расширяет правовое поле деятельности органов ФСБ;

во-вторых, часть принятых законодательных и подзаконных актов вносит существенные изменения и дополнения в действующее законодательство. В результате многие из принятых правовых актов утратили силу;

в-третьих, в целях реализации имеющихся федеральных законов как на уровне Правительства РФ, так и самих органов ФСБ разработано и введено в действие множество подзаконных актов, которые образуют единый правовой механизм реализации установленных законами правовых норм в сфере обеспечения безопасности объектов ядерного комплекса.

Вместе с тем, анализ результатов деятельности практических подразделений органов безопасности показывает, что правовой аппарат российского законодательства в последние годы явно отстает от тех изменений, которые происходят в нашем обществе и государстве.

Деятельность органов безопасности по обеспечению безопасности объектов ядерного комплекса может быть эффективной лишь в том случае, если она осуществляется на прочной законодательной основе, соответствующей реальным условиям современной жизни.

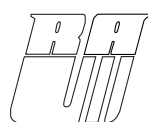
Поэтому важнейшая задача сегодняшнего дня – как можно быстрее ликвидировать существующие правовые пробелы на уровне федерального и ведомственного законодательства и нормативного правового регулирования.

Для повышения эффективности нормотворческого процесса, поддержания его в состоянии немедленного реагирования на складывающиеся условия в государстве и в мире в целом немаловажно также обеспечить выявление и предотвращение существующих и потенциальных коллизий между международными актами и национальным законодательством, федеральным и региональным законодательством, внутри федерального и ведомственного законодательства для устранения противоречий между положениями таких нормативно-правовых актов.

Необходимо разобраться во всем комплексе сложнейших проблем, порождаемых техносферой, социальной и природной средой, и приступить к подготовке обоснований и разработке концепции, а также к поэтапному созданию эффективно функционирующей государственной системы обеспечения комплексной безопасности личности, общества и государства от угроз ядерного и радиационного характера.

Примечания:

- ¹ Конвенция “О борьбе с актами ядерного терроризма” (Нью-Йорк, 14 сентября 2005 г.) // <http://www.un.org/russin/documen/convents/nucterr.pdf>.
- ² *Москалец А.П.* Становление и развитие законодательства в области регулирования отношений, связанных с чрезвычайными ситуациями (исторические и сравнительные аспекты). Серия “Правовые знания”. М.: ВНИИ ГОЧС, 2000. Вып. 8. 124. С. 42–77; Руководство МАГАТЭ по безопасности № 50-02. Вена, 1982; Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии // Ведомости ВС СССР. № 2449. С. 162–168; Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации // Там же. С. 168–178.
- ³ *Возжеников А.В., Выборнов М.А., Гончаров А.Ю., Поляков К.И., Синеок Н.В., Шекин М.В.* Международный терроризм: борьба за геополитическое господство: Монография. М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 5–62.
- ⁴ Использование европейского опыта в целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного характера в России (по материалам проекта ТАСИС “Поддержка усилий МЧС России по предупреждению чрезвычайных ситуаций и повышению готовности”). FINRUS 9806. М., 2002. С. 59, 70.
- ⁵ *Долгин Н.* Управление при авариях на АЭС // Гражданская защита. 1996. № 5. С. 89–91.
- ⁶ *Александровский Ю.А. и др.* Психогении в экстремальных ситуациях // Психология экстремальных ситуаций / *А.Е. Тарас, К.В. Сельченко*. Мн.: Харвест; М.: АСТ, 2000. С. 216–218.



ОБЗРЕВАТЕЛЬ
OBSERVER

<http://www.rau.su>

E-mail: observer@nasled.ru