



Российская Академия Наук

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

**ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ
БЕЗОПАСНОГО РАЗВИТИЯ
АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ**



**NUCLEAR SAFETY
INSTITUTE**

Препринт ИБРАЭ № ИБРАЕ-2020-03

Preprint IBRAE-2020-03

**М. В. Ведерникова, И. И. Линге, С. В. Панченко,
С. В. Стрижова, О. А. Супатаева, С. С. Уткин**

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВНЕСЕНИЯ
ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
ОТ 9 ЯНВАРЯ 1996 Г. № 3-ФЗ
«О РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
НАСЕЛЕНИЯ»**

Москва
2020

Moscow
2020

Ведерникова М. В., Линге И. И., Панченко С. В., Стрижова С. В., Супатаева О. А., Уткин С. С. Актуальные вопросы внесения изменений в Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения». — (Препринт / Ин-т проблем безопас. развития атом.энергетики РАН, № ИБРАЭ-2020-03). — М.: ИБРАЭ РАН, 2020. — 22 с. — Библиогр.: 20 назв. — 125 экз. — ISBN 978-5-6041296-5-4

В работе описываются основные аспекты принятия и последующей правоприменительной практики Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (далее – ФЗ РБН, Закон), а также выполняется анализ действующих положений Закона и перспектив его дальнейшего существования / совершенствования и развития по двум возможным вариантам: вариант 1-й (предпочтительный) – признание его утратившим силу в силу низкого регулирующего воздействия; вариант 2-й (на случай, если по каким-либо причинам 1-й вариант будет неприемлем) – разработка изменений и дополнений.

Основное внимание уделено анализу предложений по корректировке положений отдельных статей ФЗ РБН, актуальных на май 2020 года (проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», размещённый на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов regulation.gov.ru, в целях проведения публичных обсуждений, ID 02/04/05-20/00101773).

В завершающем разделе дано представление об оптимальном содержании закона для второго варианта.

ISBN 978-5-6041296-5-4

©ИБРАЭ РАН, 2020

Vedernikova M. V., Linge I. I., Panchenko S. V., Strizhova S. V., Supotaeva O. A., Utkin S. S. On the issue of amendments to the Federal Law of January 9, 1996 No.3-FZ “On radiation safety of population”. — (Preprint / Nuclear Safety Institute RAS, № ИБРАЭ-2020-03). — Moscow: Nuclear Safety Institute RAS, 2020. — 22 p. — Bibliogr.: 20 items. . — ISBN 978-5-6041296-5-4

The paper describes the reasoning behind the adoption, as well as subsequent regulatory application of the Federal Law of January 9, 1996 No.3-FZ “On radiation safety of population”. Analysis is provided for in-force edition of the Law and for the prospects of its future application and development. Two possible options are considered. The first and the preferable option is to revoke the document due to its very low regulatory effect. The second option (in the case the first option would not be acceptable) is to develop amendments and modifications for the Law.

Special attention is paid to analysis of proposals on amending specific articles of the law (in accordance with the draft law “On introduction of amendments to the Federal Law of January 9, 1996 No.3-FZ “On radiation safety of population”, which was published on the Federal portal of the draft regulatory acts regulation.gov.ru for the purpose of public discussion, ID 02/04/05-20/00101773).

The final section describes the optimal contents of the amended law in the case the second option is taken.

ISBN 978-5-6041296-5-4

©Nuclear Safety Institute, 2020

Актуальные вопросы внесения изменений в Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»

М. В. Ведерникова, И.И. Линге, С. В. Панченко, С. В. Стрижова, О. А. Сунатаева, С. С. Уткин

ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ БЕЗОПАСНОГО РАЗВИТИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ
113191, Москва, ул. Б. Тульская, 52
тел.: (495) 955-22-15, электронная почта: linge@ibrae.ac.ru

Содержание

| | |
|---|----|
| Предисловие председателя НТС № 10 «Радиационная и экологическая безопасность» Госкорпорации «Росатом» | 4 |
| Введение | 5 |
| 1. Место Закона «О радиационной безопасности населения» в законодательном поле Российской Федерации | 5 |
| 2. Об уровне регулирующего воздействия ФЗ РБН | 6 |
| 3. Анализ предлагаемых изменений | 11 |
| 4. О возможном облике нового закона | 19 |
| Заключение | 21 |
| Список использованных источников | 22 |

Список использованных сокращений

- АЭС – атомная электростанция
- ЕСКИД – Единая система контроля и учета индивидуальных доз облучения
- МАГАТЭ – Международное агентство по атомной энергии
- МКРЗ – Международная комиссия по радиологической защите
- МОНБ – Международные основные нормы безопасности для защиты от ионизирующих излучений и безопасности источников излучений
- НИИРГ – Федеральное бюджетное учреждение науки «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт радиационной гигиены имени профессора П. В. Рамзаева»
- НРБ – нормы радиационной безопасности
- НТС – научно-технический совет
- ОСПОРБ – основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности
- РАО – радиоактивные отходы
- РНКРЗ – Российская научная комиссия по радиологической защите
- ФЗ – Федеральный закон
- 170-ФЗ – Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»
- 52-ФЗ – Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»
- ФЗ РБН – Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»

Предисловие председателя НТС № 10 «Радиационная и экологическая безопасность» Госкорпорации «Росатом»

В научно-технических сообществах России существует несколько центров компетенций по вопросам радиационной безопасности. Один из них и, по моему убеждению, очень заинтересованный в практической приемлемости и эффективности системы радиационной защиты человека – это НТС № 10 «Радиационная и экологическая безопасность» Госкорпорации «Росатом».

В последние 10 лет на НТС неоднократно рассматривались вопросы содержания регулирующих документов в области радиационной безопасности. В ряде случаев они носили принципиальный характер, как было с критериями отнесения к жидким и газообразным отходам в версии ОСПОРБ 2009, когда принятые нормы представлялись нам небезопасными и не учитывающими российские реалии. Во всех других случаях обсуждения носили характер плодотворного сотрудничества специалистов разных отраслей, ориентированного на развитие нормативной базы. Много новых и интересных вопросов возникало в связи с обеспечением радиационной безопасности при выводе из эксплуатации объектов использования атомной энергии и обращении с РАО, реабилитацией загрязненных территорий, а также качеством и эффективностью гигиенического нормирования в области радиационной безопасности. В последние годы в повестке заседаний НТС регулярно присутствовал вопрос о новых нормах радиационной безопасности. В его обсуждении принимали участие и специалисты отрасли, и ведущие специалисты в области радиационной гигиены и радиологической защиты, в том числе директор НИИРГ академик И. К. Романович, председатель РНКРЗ член-корреспондент В. К. Иванов. Выработанный в рамках этих обсуждений подход предусматривал планомерную и обстоятельную подготовку нового пакета основных документов – НРБ и ОСПОРБ, их кропотливое и всестороннее обсуждение и затем одновременное введение в действие. Обсуждение сопровождалось оговоркой – прежде чем принципиально менять НРБ, в том числе в духе 103 публикации МКРЗ, нужно внести изменения в ФЗ «О радиационной безопасности». При этом сами изменения в закон не рассматривались и не обсуждались не только в рамках НТС № 10, но и в иных заметных научно-технических сообществах. Поэтому опубликование в начале мая 2020 года на сайте regulation.gov.ru проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (ID проекта – 02/04/05-20/00101773) можно считать приглашением к такому обсуждению.

Можно только гадать о причинах выбора такой формы обсуждения – это последствия пандемии или кажущаяся простота вопроса. Но ознакомление с предлагаемыми изменениями показало, что они не только не соответствуют нашим представлениям о развитии регулирующих основ в данной сфере, но и противоречат им.

Более того, изменения развивают тенденции оторванности ФЗ РБН от законодательства Российской Федерации в области использования атомной энергии, да и в иных областях тоже, давая тем самым повод для постановки некорректных по своему существу вопросов: что первично – радиационная безопасность или безопасность объектов атомной энергетики и промышленности. Заслуги медицины, в том числе радиационной гигиены, безмерны. Но, в настоящий период развития атомной науки и техники в рассматриваемой области более важным становится не что нужно достигать в смысле снижения доз, а нужно ли бороться за это снижение или нет. А если нужно, то какой ценой это достигать и в смысле систем технической безопасности, и в смысле объема сопровождающего данный вид деятельности документооборота. Понятно, что первый шаг на этом пути – исключение дублирования регулирующих норм и приверженность принципу оптимизации. Пока в рассматриваемом законопроекте этого нет.

Тезис гармонизации с международными подходами, который был одним из главных стимулов для внесения изменений, также не реализован должным образом. Рядом с предлагаемой гибкой и современной системой установления граничных доз облучения, референтных уровней доз и уровней содержания остаются старинные гигиенические нормативы в форме основных пределов доз. Причем не для всех составляющих облучения человека, а только для его мизерной компоненты, связанной с использованием атомной энергии. Введение принятого на международном уровне понятия «существующее облучение» сопровождается сохранением черномыльского подхода к ограничению техногенной дозы за жизнь и так далее.

Видя своей целью исправление допущенных ошибок и получение обновленного законодательного акта, открывающего дорогу новым нормативным документам, мы посчитали важным не только участвовать в обсуждении документа в рамках процедур предусмотренных сайтом regulation.gov.ru, но и донести весь объем сомнений относительно эффективности предлагаемых норм и предложений по их развитию до широкого круга специалистов.

В подготовке данного препринта приняли участие ведущие специалисты ИБРАЭ РАН в области радиационной защиты и правового регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Выражаю уверенность, что его содержание даст хорошую основу для совместной работы и подготовки изменений ФЗ РБН, которые, безусловно, назрели.

Академик РАН, научный руководитель ИБРАЭ РАН Л. А. Большов

Введение

В соответствии с планом мероприятий по реализации Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу [1], под эгидой Роспотребнадзора подготовлен и на сайте *regulation.gov.ru* опубликован проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (ID проекта – 02/04/05-20/00101773). К сожалению, содержание этих изменений в последнее время среди специалистов серьезно не обсуждалось. В этой связи представляется важным максимально полно рассмотреть вопрос о содержании и роли действующей редакции законопроекта и его возможных и целесообразных изменениях.

Прежде чем приступить к рассмотрению и оценке предлагаемых изменений отметим феномен стабильности текста рассматриваемого Закона. Она возможна только в двух случаях: его крайней удачности в смысле юридически безукоризненного закрытия всех вопросов правоприменительной практики (что, естественно, бывает редко), или обратной ситуации, а именно – его неработоспособности или избыточности. По нашему убеждению, здесь наблюдается, скорее, второй случай. Об этом свидетельствует и история его создания и существования в законодательном поле Российской Федерации и опыт его периодических обсуждений. Этому посвящены первые два раздела препринта. Во-втором их этих разделов показано, что при признании ФЗ РБН утратившим силу не произойдет не только драматических, но и вообще каких-либо фактических изменений в состоянии обеспечения радиационной безопасности населения. Решающую роль, как и сейчас, будут играть нормы радиационной безопасности. Понятно, что подобный вариант может оказаться неприемлем для какой-либо из заинтересованных сторон. По этой причине в разделах 3 и 4 детально анализируются предлагаемые изменения и формулируются предложения по облику Закона, который, по нашему мнению, будет отвечать современным требованиям.

1. Место Закона «О радиационной безопасности населения» в законодательном поле Российской Федерации

В начале 1996 года, практически в канун 10-й годовщины аварии на Чернобыльской АЭС был принят Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (далее – ФЗ РБН, Закон) [2]. Закон этот был принят вслед за Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее – 170-ФЗ) [3]. Разрабатывался он довольно кулуарно, без соответствующего согласования с членами рабочей группы по подготовке 170-ФЗ, которую курировали Председатель Комитета Госдумы по промышленности, строительству, транспорту и энергетике В. К. Гусев и Министр Российской Федерации по атомной энергии В. Н. Михайлов, и, разумеется, без учета его основных положений, включая понятийную и терминологическую базу, в основе которых лежат два базовых понятия – объект использования атомной энергии и эксплуатирующая организация. На основе этих двух понятий и развертываются компоненты систем регулирования и управления. Отметим важную особенность данного сегмента законодательства. Оно формировалось в условиях непосредственного влияния нескольких международных конвенций, а именно Конвенции о ядерной безопасности и Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами. Обе эти конвенции преследуют цель создания эффективных средств защиты от потенциальной опасности, в том числе отдельных лиц, общества, в целом, и окружающей среды в настоящее время и в будущем. В рамках исполнения требований данных конвенций Российская Федерация регулярным образом представляет Национальные доклады, в которых детально описывается состояние дел в области регулирования безопасности, в том числе радиационной.

Одновременное существование в атомном праве двух законов, предметы регулирования и сферы применения которых в значительной мере пересекаются, формирует, по сути, параллельную систему регламентации, причем в основе одной из них (ФЗ РБН) лежит не определенное в законе понятие «источник ионизирующего излучения». Это определение изначально предполагалось использовать в 170-ФЗ вместо понятия «радиационный источник». Отсюда многочисленные нестыковки и противоречия ФЗ РБН с 170-ФЗ, призванным быть базовым законом, регулирующим отношения в области использования атомной энергии. В целом целесообразность корректировки ФЗ РБН и его увязки с новыми положениями действующего российского законодательства в области атомной энергии и трудового права, а также современными концепциями государственного управления и регулирования в области обеспечения РБ, не вызывает сомнений. Этот факт, равно как декларативность и социально-экономическая неоправданность ряда положений Закона, неоднократно подчеркивались учеными и специалистами разного уровня, в том числе РНКРЗ [4].

Не менее важна гармонизация данного Закона с современными международными требованиями в области радиационной безопасности, в том числе с Международными основными нормами безопасности [5] и публикацией МКРЗ № 103, 2007 г. [6], а также унификация требований в области обеспечения радиационной безопасности в рамках нормативных правовых актов межгосударственных союзов, формируемых при активном участии России. Такая задача поставлена Основами государственной политики в области ЯРБ до 2025 г., утвержденными Президентом Российской Федерации.

С момента разработки ФЗ РБН прошло почти 25 лет, из них 20 лет вопросы внесения изменений в рассматриваемый законодательный акт обсуждались специалистами различных отраслей. На первом этапе эти обсуждения концентрировались на отсутствии единообразия в рамках санитарно-эпидемиологического нормирования и на отдельных нюансах установления пределов доз. Основной закон в этой области [7] предусматривает порядок и полномочия в области санитарно-эпидемиологического нормирования, в рамках которых устанавливаются все санитарные нормативы. В отличие от него ФЗ РБН прямо установил предельные значения доз и закрепил некоторые положения системы радиационной защиты, которая в целом не являлась фиксированной и на тот период, и в настоящее время. Система радиационной защиты развивается на основе приведенных выше публикаций МКРЗ и фиксируется в постоянно развивающихся стандартах безопасности МАГАТЭ.

В последующий период диапазон рассмотрения тематики внесения изменений в ФЗ РБН постоянно расширялся, в том числе в контексте разграничения полномочий, гармонизации с принятыми на международном уровне подходами, общей увязки с законодательством Российской Федерации в области использования атомной энергии и иными отраслями действующего законодательства в связи с совершенствованием системы контроля и надзора, а также созданием и развитием в Российской Федерации системы технического регулирования [8, 9].

Несмотря на все эти драматичные истории, количество изменений, внесенных в данный законодательный акт за 25 лет правоприменительной практики не очень велико, хотя законопроекты о внесении изменений в ФЗ РБН в части приведения его в соответствие с действующим законодательством, в том числе с Бюджетным кодексом Российской Федерации, вносились регулярно. Перечень принятых поправок ограничен, в основном, изменениями, внесенными Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10], Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [11], а также Федеральным законом от 19.07.2011 № 248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании» [12].

Подводя итоги рассмотрения места ФЗ РБН в системе законодательных актов Российской Федерации, констатируем его специфичность. Непосредственно затрагивая один из факторов опасности, сопровождающий использование атомной энергии, а именно радиационный, он практически полностью игнорирует не только 170-ФЗ, но и созданную в соответствии с международно признанными подходами систему регулирования безопасности в данной области. Также обстоит дело и с его ролью в регулировании радиационного воздействия в сравнении с иными опасными факторами техногенного и природного происхождения, в том числе с такими как химически вредные, канцерогенные, токсичные и иные вещества. В законе выстраивается своя система полномочий и требований, однако центральный элемент этой системы – Нормы радиационной безопасности – вводятся в действие на основе базового закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии. В прошлом, под непосредственным воздействием последствий аварии на Чернобыльской АЭС и на начальном этапе формирования законодательства Российской Федерации, подобная специфичность законодательного акта могла быть простительной. Но не сейчас.

2. Об уровне регулирующего воздействия ФЗ РБН

Наиболее серьезно этот вопрос рассматривался в рамках Комиссии по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, созданной в 2001 году по инициативе Президента Российской Федерации [13]. В рамках Комиссии было сформировано несколько рабочих групп. В одной из них, по вопросам безопасности среды обитания, детально рассматривался пакет законодательных актов, связанных с использованием атомной энергии и радиационной безопасностью.

Рассмотрение предусматривало постатейный анализ законодательных актов в установленном формате с ориентацией на их радикальное улучшение. В качестве примера в таблице 1 приведен начальный фрагмент результатов рассмотрения 170-ФЗ.

Таблица 1. Начальные строки таблицы поправок к закону «Об использовании атомной энергии»

| Статья | Действующая редакция | Предлагаемая редакция | Обоснование |
|---|---|-------------------------------|--|
| Ст. 7. Полномочия Президента Российской Федерации в области использования атомной энергии. Абзац 2 | ...принимает решения по вопросам безопасности при использовании атомной энергии; принимает решения по вопросам предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций при использовании атомной энергии. | <i>Предлагается исключить</i> | Предлагается исключить, как излишне детализирующие полномочия Президента Российской Федерации. |
| Ст. 8. Полномочия Федерального Собрания Российской Федерации в области использования атомной энергии. Абзац 1 | ...принимает федеральные законы в области использования атомной энергии. | <i>Предлагается исключить</i> | Сохранение данной нормы нецелесообразно, поскольку полностью покрывается положениями Конституции Российской Федерации и ФЗ о полномочиях Федерального Собрания Российской Федерации. |
| Ст. 8. Абзац 3 | ...утверждает в составе федерального бюджета бюджетные ассигнования на финансирование деятельности в области использования атомной энергии. | <i>Предлагается исключить</i> | Сохранение данной нормы нецелесообразно, поскольку полностью покрывается положениями Конституции Российской Федерации и ФЗ о полномочиях Федерального Собрания Российской Федерации. |
| Ст. 8. Абзац 4 | ...утверждает бюджетные ассигнования на мероприятия по преодолению последствий чрезвычайных ситуаций при использовании атомной энергии. | <i>Предлагается исключить</i> | Сохранение данной нормы нецелесообразно, поскольку полностью покрывается положениями Конституции Российской Федерации и ФЗ о полномочиях Федерального Собрания Российской Федерации. |
| Ст. 8. Абзац 5 | ...проводит парламентские слушания по вопросам использования атомной энергии. | <i>Предлагается исключить</i> | Можно исключить как естественную прерогативу Федерального Собрания Российской Федерации. |
| Ст. 9. Полномочия Правительства Российской Федерации в области использования атомной энергии Абзац 2 | ...организует разработку и обеспечивает выполнение федеральных целевых программ в области использования атомной энергии. | <i>Предлагается исключить</i> | Можно исключить, поскольку это естественная прерогатива Правительства (ст. 13 ФЗ «О Правительстве Российской Федерации»). |

Примерно такой же подход реализовывался и при рассмотрении ФЗ РБН. Так, например, из текста закона предлагалось исключить пункт 7 статьи 1, части 3, 5, 10 статьи 5, пункты 2, 5, 6, 12, 14 статьи 6 и многие другие. Однако 6 марта 2001 г. на заседании Комиссии было принято решение рекомендовать признать данный закон **утратившим силу**. Основной мотив участников заседания был связан с непониманием необходимости выделения регулирования одного фактора вредного воздействия – радиационного – на фоне **реального существования и доминирования десятков и сотен иных вредных факторов**. В качестве объективных доводов в пользу указанной рекомендации были материалы справки, в которой наряду с положительными моментами отмечалось постоянное дублирование.

Отсутствие опубликованных материалов работы Комиссии и сохранившаяся актуальность текста побуждают процитировать значимый фрагмент пояснительной записки, которая очень четко описывает состояние вопроса:

*«Закон «**О РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ**» № 3-ФЗ от 9 января 1996 года решил ряд задач законодательного регулирования отношений в области обеспечения радиационной безопасности населения Российской Федерации. В частности, он ускорил переход на новые принципы нормирования, сформулированные в рекомендациях Международной комиссии по радиационной защите (Публикации №№ 60, 61, 1990 г.) и Международных основных нормах безопасности для защиты от ионизирующих излучений и безопасности источников излучений (МОНБ № 115, 1996 г.). Во многом, по сути, он отражал реакцию и озабоченность общества по поводу радиационной безопасности. Закон «О радиационной безопасности населения», разрабатывался в период острой общественной полемики о роли и месте атомной энергетики, которая во многом была определена аварией на Чернобыльской АЭС и политическими процессами в Российской Федерации.*

Более чем шестилетняя практика действия этого Закона выявила ряд его существенных недостатков, требующих устранения. Во многом это обусловлено тем, что примерно в то же самое время был разработан и принят Закон Российской Федерации «Об использовании атомной энергии» №170-ФЗ от 21.11.95 г., который преследовал во многом аналогичные цели, однако между группами разработчиков не было должной координации. Следствием этого явилось как сильное расхождение, так и дублирование между рядом положений данных Законов. В особой степени несоответствия и параллелизм проявляются в положениях данных законов, определяющих разграничения в полномочиях государственных органов различного уровня и систему государственного управления и контроля в области использования атомной энергии и обеспечения радиационной безопасности. Совместное рассмотрение этих Законов показывает, что ФЗ «Об использовании атомной энергии» является базовым, т.к. обеспечение радиационной безопасности является одним из видов деятельности по использованию атомной энергии и, в основной мере, обеспечивается контролем за источником ионизирующего излучения. Следует также учитывать и то обстоятельство, что в течение 90-х годов прошлого века был принят ряд федеральных законов по различным аспектам безопасности, которые не согласуются с Законом «О радиационной безопасности населения» по ряду положений.

Вопрос о необходимости существенной переработки Закона «О радиационной безопасности населения» поднимался в ходе Парламентских слушаний 19.12.2000г., неоднократно рассматривался Российской Научной комиссией по радиационной защите (РНКРЗ). РНКРЗ разработана, одобрена и опубликована (март 2002 г) концепция его коренной переработки.

Более верной и радикальной альтернативой существенной переработке Закона и его гармонизации с действующим законодательством является полный отказ от него. Главные доводы в пользу признания Закона «О радиационной безопасности населения» законом, утратившим силу, заключаются в следующем.

Во-первых, в силу известной специфики проблем радиационной безопасности, попытка их решения на уровне Закона Российской Федерации, делает Закон узкоспециализированным и плохо доступным для широкой аудитории. Упрощенное же изложение и решение проблем радиационной безопасности в Законе малоэффективно, т.к. приводит к повторению соответствующих положений других Законов РФ (применительно к радиационному фактору, как одному из множества факторов, воздействующих на здоровье населения и окружающую среду), или же вульгаризирует проблематику.

*Во-вторых, (и это самое главное) большинство положений действующего Закона «О радиационной безопасности населения» аналогичны положениям иных Законов РФ и этими Законами полностью покрываются. Среди этих Законов следует выделить федеральный закон «**О САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОМ БЛАГОПОЛУЧИИ НАСЕЛЕНИЯ**», N 52-ФЗ от 30.03.99г., который регулирует правовые отношения в целях охраны здоровья населения (как и Закон «О радиационной безопасности населения») и рассматривает радиационный фактор, как один из факторов среды обитания. В силу этого, ряд положений действующего Закона «О радиационной безопасности населения» просто не нужен, т.к. повторяет положения Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а ряд положений Закона «О радиационной безопасности населения» следует привести в соответствие с Законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». В Законе «Об использова-*

нии атомной энергии» также отражены многие вопросы, которые имеются в действующем Законе «О радиационной безопасности населения», но, по сути, не составляют предмет его ведения. Ряд положений Закона «О радиационной безопасности населения» покрывается и другими Законами РФ: «О безопасности», «О промышленной безопасности», «Об охране окружающей среды», «Об основах охраны труда в Российской Федерации» и др.

В этой ситуации наиболее эффективным решением является отказ от Закона «О радиационной безопасности населения», учет отдельных специальных требований по обеспечению радиационной безопасности в действующих Законах РФ путем внесения в них сравнительно небольших изменений и дополнений и перенос акцентов в законодательной базе обеспечения радиационной безопасности на подзаконные акты».

Далее в пояснительной записке приводилась сводная таблица, демонстрирующая степень пересечения положений ФЗ РБН с иными Законами Российской Федерации (таблица 2) и детализированная таблица по каждой позиции закона. В связи с объемом материала мы ограничимся только десятью примерами (таблица 3). Актуализация этой постатейной таблицы по состоянию на 2020 год и предлагаемые проектом ID-02/04/05-20/00101773 изменения также не меняют ситуации. У каждой нормы закона есть замещающие нормы в иных законах. Причем, практически во всех случаях более адресные и реально работающие, а не декларативные. Таблица 3 это достаточно выразительно демонстрирует.

Таблица 2. Степень пересечения положений ФЗ РБН с иными Законами Российской Федерации по состоянию на 2002 год

| Количество положений ФЗ РБН | Покрывается положениями 52-ФЗ [1] | Покрывается положениями 170-ФЗ [3]/ иными законами Российской Федерации | Положения ФЗ РБН, требующие изменения в федеральном законодательстве: Законы/нормы и правила |
|-----------------------------|-----------------------------------|---|--|
| 64 | 37 | 26/12 | 5/2 |

Таблица 3. Примеры регулирования положений ФЗ от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» другими федеральными законами Российской Федерации

| № | Положения ФЗ от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» | Содержание или ссылка на аналогичные положения других федеральных законов |
|---|---|--|
| 1 | Преамбула Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья. | 52-ФЗ. Статья 4. Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду 52-ФЗ. Из статьи 1: факторы среды обитания – биологические, ...химические, физические (...ионизирующие, неионизирующие и иные излучения) и т.д. |
| 2 | Статья 5. Полномочия Российской Федерации в области обеспечения радиационной безопасности К полномочиям Российской Федерации в области обеспечения радиационной безопасности относятся: | 52-ФЗ, Статья 5. Полномочия Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения К полномочиям Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения относятся: |
| 3 | (ст.5) реализация мероприятий по ликвидации последствий радиационных аварий; | 170-ФЗ. Статья 10. Полномочия федеральных органов исполнительной власти Федеральные органы исполнительной власти: ... проводят мероприятия по ликвидации последствий аварий при использовании атомной энергии; |
| 4 | (ст. 5) организация и осуществление государственного надзора в области обеспечения радиационной безопасности; | 52-ФЗ, Статья 5. ... федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор; |

| № | Положения ФЗ от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» | Содержание или ссылка на аналогичные положения других федеральных законов |
|----|--|---|
| 5. | (ст.5) установление порядка определения социальных гарантий за повышенный риск причинения вреда здоровью граждан и нанесения убытков их имуществу, обусловленных радиационным воздействием; | 170-ФЗ, Статья 9. Полномочия Правительства Российской Федерации в области использования атомной энергии 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 |
| 6 | (ст.5) установление порядка возмещения причиненных вреда здоровью граждан и убытков их имуществу в результате радиационной аварии; | 170-ФЗ, Статья 9. обеспечивает выплату сумм по возмещению ущерба от радиационного воздействия в соответствии со статьей 57 настоящего Федерального закона |
| 7 | создание и обеспечение функционирования единой системы государственного управления в области обеспечения радиационной безопасности, в том числе контроля и учета доз облучения населения; | 52-ФЗ, Статья 5. координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; |
| 8 | Статья 9. Государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности 1. Государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности осуществляется путем установления санитарных правил, норм, гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, сводов правил, правил охраны труда и иных нормативных документов по радиационной безопасности. Указанные акты не должны противоречить положениям настоящего Федерального закона. | 52-ФЗ, Статья 37. Государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование 1. Государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование включает в себя: разработку единых требований к проведению научно-исследовательских работ по обоснованию санитарных правил; контроль за проведением научно-исследовательских работ по государственному санитарно-эпидемиологическому нормированию; разработку проектов санитарных правил, экспертизу, публичное обсуждение, утверждение и опубликование санитарных правил, а также внесение изменений в санитарные правила и признание их утратившими силу; контроль за внедрением санитарных правил, изучение и обобщение практики их применения; регистрацию и систематизацию санитарных правил, формирование и ведение единой федеральной базы данных в области государственного санитарно-эпидемиологического нормирования. |
| 9 | (ст.9) 2. Санитарные правила, нормы и гигиенические нормативы в области обеспечения радиационной безопасности утверждаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации | 2. Государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование осуществляется в соответствии с положением, утвержденным Правительством Российской Федерации |
| 10 | (ст.9) 3. Правила радиационной безопасности, регламентирующие требования к обеспечению технической безопасности при работах с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующего излучения, и иные нормативные документы по радиационной безопасности разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти по атомному надзору в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. | 170-ФЗ, Статья 6. Федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии Федеральные нормы и правила (далее нормы и правила) в области использования атомной энергии - нормативные правовые акты, устанавливающие требования к безопасному использованию атомной энергии, включая требования безопасности объектов использования атомной энергии, требования безопасности деятельности в области использования атомной энергии, в том числе цели, принципы и критерии безопасности, соблюдение которых обязательно при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии. |

Изложенные доводы позволяют утверждать, что уровень регулирующего воздействия ФЗ РБН является слабым, а скорее очень слабым или нулевым. С учетом этого обстоятельства перейдем к рассмотрению предлагаемых проектом ID-02/04/05-20/00101773 изменений в существующий на сегодняшний день Закон.

3. Анализ предлагаемых изменений

Излагаемые ниже доводы предполагают сохранение действия ФЗ РБН и преследуют не столько достижение цели повышения уровня его регулирующего воздействия, сколько привязки к существующим реалиям, в том числе к сложившейся системе регулирования в области использования атомной энергии, упрощению и прозрачности применения. Для целостности восприятия текста в некоторых случаях понадобится полностью или частично воспроизводить текст предлагаемых изменений. Эти фрагменты будут выделены курсивом, а рассмотрение предложений будет постатейным в отношении действующего закона. В некоторых случаях будут указываться желательные, но не предусмотренные рассматриваемым проектом ID-02/04/05-20/00101773, изменения.

Статья 1 предусматривает ревизию и расширение понятий «работник», «медицинское облучение», «население» и «пациент».

О коллизии «работники» или «персонал». Предлагается следующая формулировка: *«персонал – физическое лицо, которое постоянно или временно работает непосредственно с техногенными источниками ионизирующих излучений – персонал группы А, или по условиям работы на территории радиационного объекта или его санитарно-защитной зоны находится в сфере воздействия техногенных источников ионизирующего излучения – персонал группы Б».*

Во-первых, необходимо отметить, что попытки возврата к существовавшему несколько десятилетий тому назад в Нормах радиационной безопасности понятию «персонал» взамен предусмотренного Гражданским кодексом Российской Федерации, а также 170-ФЗ понятия «работник» представляются бесперспективными. Во-вторых, чрезмерная детализация существующего лаконичного определения понятия «работник» ничем не оправдана.

О медицинском облучении. Ранее это понятие в законе не использовалось, а в предлагаемых изменениях используется один раз. При необходимости, определение и детализация его определения в определенных сферах могут быть включены в надлежащие нормы, правила и иные акты, предназначенные для медицинских, ветеринарных и других работников, обслуживающих соответствующие установки. Эти же соображения могут быть в полной мере обращены к понятию «пациент».

О населении. Предлагается следующая формулировка: *«Население – физические лица, которые могут подвергнуться облучению в ситуациях планируемого, аварийного и существующего облучения, кроме профессионального и медицинского облучения».*

Во-первых, предлагаемый вариант определения понятия «население» противоречит формуле соответствия наименования закона и его содержания. Во-вторых, ограничение на виды облучения крайне неудачно и не соответствует общепринятому пониманию того, что часть населения работает, а часть пользуется медицинскими услугами. Кроме того определение понятия «население» не входит в предмет регулирования рассматриваемого закона.

Завершая анализ предлагаемых изменений, отметим важную особенность: широко используемые в законе понятия «радиационный объект» и «источник ионизирующего излучения» так и остаются неопределенными.

Статья 2 законопроекта предусматривает исключение части 3 из **статьи 2** действующего закона, в которой указывается на превалирование правил международных договоров Российской Федерации в области радиационной безопасности над российским законодательством.

В прошлом, это положение вполне могло быть исключено, поскольку более общая норма была представлена в Конституции Российской Федерации. В условиях ожидаемой корректировки данного положения в Конституции механически переносить формулу отношения к международным договорам на вопросы обеспечения безопасности, по-видимому, не очень продуктивно. По крайней мере, в сферах обеспечения ядерной и радиационной безопасности. Игнорирование международно признанных подходов будет означать игнорирование положений международных конвенций: О ядерной безопасности, Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, О физической защите ядерного материала и ядерных установок, О гражданской ответственности за ядерный ущерб и пр. Это, в свою очередь, может поставить крест на экспорте российских ядерных технологий, который не так мал, чтобы им пренебрегать. Например, Россия занимает первое место в мире по строительству энергоблоков за рубежом. Сегодня на разной стадии реализации находятся 36 энергоблоков в 12 странах, отвечаю-

ших всем международным требованиям и стандартам. Также Российская Федерация является экспортером услуг по обогащению урана, фабрикации ядерного топлива и многим другим. Возникнут риски и для успешности реализации государственных программ в данной области, в том числе недавно утвержденных.

В части 1 и 2 рассматриваемой статьи действующего закона изменений не предлагается, хотя они этого и заслуживают. В первой части следовало бы упомянуть законодательство в области использования атомной энергии, а вторую – исключить либо конкретизировать, поскольку наличие ионизирующего излучения есть часть большого количества товаров и услуг, границы или ограничения для применения которых не могут устанавливаться субъектами Российской Федерации.

Статья 3 законопроекта включает две группы предложений. Первая – косметические изменения последовательности изложения принципов. Вторая – новая классификация условий облучения.

Часть 1 **статьи 3** предусматривает возвращение к канонической последовательности изложения принципов, против чего трудно возражать.

Часть 2 статьи 3 меняет операционную величину в формуле оценки метода и масштаба мер при радиационных авариях. Вместо пользы предлагается использовать ущерб, что вполне оправданно, поскольку при радиационных авариях особых выгод и пользы не наблюдается. Вопрос о практической пользе этих изменений, тем не менее, открыт.

Часть 3 статьи 3 предусматривает введение уже упомянутых ситуаций облучения (планируемого, аварийного и существующего). С учетом их роли в современной системе радиационной защиты, введение этих понятий в текст закона представляется уместным и необходимым.

Статья 4 законопроекта предусматривает дополнение приведенного в **статье 4** перечня мер по обеспечению радиационной безопасности и упоминание коммуникаций с населением по вопросам радиационного риска при строительстве «радиационных объектов» и «утилизации радиоактивных отходов». Тема важная, однако, дана в несвойственной российской нормативной базе стилистике и терминологии. По-нашему мнению, это абсолютно немотивированно, поскольку:

- российское законодательство, в том числе **Градостроительный кодекс**, общество и органы власти Российской Федерации не знают темы «сооружения радиационных объектов», а знают, как решаются вопросы размещения, сооружения, ввода в эксплуатацию, реконструкции и вывода из эксплуатации объектов использования атомной энергии соответствующих категорий. В рамках этих процессов проходят экологические экспертизы, общественные слушания и т. д. (см., например, главу II № 170-ФЗ [3]);
- скоро будет уже десять лет с момента вступления № 190-ФЗ [14], который фиксирует способ обеспечения долгосрочной безопасности РАО – это захоронение, а не утилизация.

Остальные абзацы данной статьи остаются в первозданном и далеком от конкретики виде. Указанные обстоятельства позволяют поднять вопрос об установлении минимальных понятийных корреляций между использованием атомной энергией и обеспечением радиационной безопасности. Её полное отсутствие в момент принятия ФЗ РБН и 170-ФЗ вполне объяснимо – как уже отмечалось, они принимались практически одновременно с доминированием в рассмотрении различных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания. Сегодня, спустя 25 лет, эти нестыковки представляются неприемлемыми. Тем более, что они реализуются не только в рамках сложившегося понятийного аппарата, но по многим статьям законов.

В **статье 5** уточняется положение о введении и отмене особых режимов проживания населения в зонах радиоактивного загрязнения. Опыт марта–июня 2020 года продемонстрировал сложность этих вопросов даже в случае наличия использования формально определенных границ населенных пунктов и субъектов. В условиях неопределенности понятия «загрязненная территория» это уточнение малопродуктивно.

По содержанию данной статьи также необходимо отметить, что все остальные положения данной статьи остаются в первозданном, далеком от конкретики и практической значимости виде.

В **статье 6** полномочия субъектов Российской Федерации дополняются полномочием «организации проведения радиационно-гигиенической паспортизации на территории субъекта Российской Федерации». Это предложение представляется одним из немногих полезных, если не задаваться вопросом о том, как эта паспортизация осуществлялась в предшествующие 20 лет и не ставить вопрос о корректности формулировки. Может быть, более уместной была бы формулировка – обеспечивают условия для проведения. В этой связи вывод о необходимости данного дополнения также становится неутешительным.

Проект закона о несении изменений **не предусматривает изменений статей 7 и 8**, поскольку в существующей редакции они уже ни о чем. Ни в одном из положений о федеральных органах управления в области обеспечения радиационной безопасности не упоминается. Также не упоминается и об управлении радиационной безопасностью. Ни в одном из документов не регламентируется порядок разработки и реализации государственных программ в области обеспечения радиационной безопасности.

Статьей 7 законопроекта предлагаются изменения в **статью 9**. Объем изменений велик. Объем возражений такой же большой. По ходу рассмотрения будем их нумеровать.

Абзацы 2–4 части 2 предлагаются в следующей редакции (изменения выделены жирным):

«Устанавливаются следующие основные гигиенические нормативы (основные пределы доз) облучения на территории Российской Федерации в результате использования техногенных источников ионизирующего излучения»:

для критической группы населения средняя годовая эффективная доза – 0,001 зиверта или эффективная доза за период жизни (70 лет) – 0,07 зиверта; в отдельные годы допустимы большие значения годовой эффективной дозы при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,001 зиверта;

для персонала группы А годовая эффективная доза – 0,02 зиверта или эффективная доза за период трудовой деятельности (50 лет) – 1 зиверт; допустимо облучение в годовой эффективной дозе до 0,05 зиверта при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,02 зиверта; для персонала группы Б предел дозы в 4 раза меньше, чем для персонала группы А.»

Замена допустимых пределов на основные была бы не принципиальна, если бы не ставилась задача имплантации современных подходов к радиационной защите, в которых есть граничные дозы и нет допустимых дозовых пределов и основных пределов доз. Таким образом, первым замечанием является констатация попытки добавить новации из публикации 103 МКРЗ, сохраняя и развивая все прошлые подходы. Конкретизация источников облучения – это и есть развитие и ранее существовавшей симметрии и такое же развитие неструктурированных по понятийному аппарату текстов. Напомним, что понятия источник и техногенный источник в законе не определены. Все это развитие представляется излишним – это второе замечание. Ведь следующий абзац на это ограничение применения основных пределов уже ясно указывал: *«Регламентируемые значения основных пределов доз облучения не включают в себя дозы, создаваемые естественным радиационным и техногенно измененным радиационным фоном, а также дозы, получаемые гражданами (пациентами) при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур и лечения».*

Отметим также, что, как и до изменений, закон содержит внутренние противоречия. Формулировка принципа нормирования предусматривает не превышение допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников ионизирующего излучения. Отсутствие даже попыток исправления этого противоречия – это третье замечание. Напомним, что регламентированные в существующем виде в ст. 9 нормы облучения населения и профессиональных работников, по сути, ограничивают только один из возможных источников облучения, при этом эти введенные пределы не декларируют опасность при превышении этих пределов. И это понятно, потому что в противном случае все остальные источники (естественный радиационный фон внешнего облучения, существующее облучение на ряде территорий, облучение от ингаляции радона и медицинское облучение) необходимо было бы признать опасными. Но действующие санитарно-гигиенические нормативы, опирающиеся на фундаментальные знания в области действия ионизирующего излучения, признают, что дозы, по меньшей мере, на порядок величины большие, чем в статье 9, не являются опасными. В отношении этого феномена радиационно-гигиенического нормирования уже высказывались комментарии [15].

Кратко напомним выводы, сделанные в этой работе, и то, что они основываются исключительно на результатах анализа авторитетных данных ЕСКИД и паспортизации [16, 17]. Они показывают стабильный рост доз облучения вследствие медицинских процедур и стабильно малый вклад атомной энергетики и промышленности в структуру облучения населения России.

В выборке субъектов Российской Федерации (таблица 4) представлены все регионы, в которых функционируют крупные предприятия Госкорпорации «Росатом». Для сравнения в неё включены два субъекта: с неординарным вкладом загрязненных территорий (Брянская область) и природного облучения (Ставропольский край). Средние дозы облучения от эксплуатации источников во всех субъектах не превышают 10 мкЗв и обусловлены, в основном, профессиональным облучением работников. Наиболее высокие значения отмечаются в регионах с реакторными установками типа РБМК. Аналогичная ситуация и с коллективными дозами – вклад эксплуатации источников лежит в диапазоне 0,1–0,7 % от суммарной коллективной дозы. В части загрязненных территорий в Брянской области последствия аварии на Чернобыльской АЭС более заметны – это почти 7 %. По всем остальным территориям 0,1–0,2 % от суммарной коллективной дозы по региону.

Таблица 4. Средние дозы облучения жителей в регионах присутствия предприятий Росатома (по данным [17]) от эксплуатации источников (ЭИ), техногенного фона (ТФ) и природных радионуклидов (ПР), медицинских источников (МИ)

| | ЭИ, мкЗв | ТФ, мкЗв | ПР, мЗв | МИ, мЗв | Всего, мЗв |
|---------------------|-------------|------------|-------------|--------------|------------|
| Удмуртия | 0,7 (0,0%) | 5 (0,2%) | 2,6 (85,0%) | 0,45 (15,0%) | 3 |
| Красноярский край | 1,9 (0,1%) | 5 (0,1%) | 3 (73,2%) | 0,85 (20,7%) | 4,1 |
| Ставропольский край | 0,7 (0,0%) | 5 (0,1%) | 5,8 (93,5%) | 0,45 (6,3%) | 6,2 |
| Брянская | 0,6 (0,0%) | 222 (6,8%) | 2,6 (78,9%) | 0,4 (12,1%) | 3,3 |
| Воронежская | 1,6 (0,1%) | 6 (0,2%) | 2,6 (81,3%) | 0,65 (20,3%) | 3,2 |
| Иркутская | 1,8 (0,0%) | 5 (0,1%) | 5,4 (85,7%) | 0,9 (14,3%) | 6,3 |
| Калужская | 3,8 (0,1%) | 23 (0,5%) | 3,9 (81,3%) | 0,9 (18,8%) | 4,8 |
| Курская | 8,2 (0,2%) | 14 (0,4%) | 3,1 (85,1%) | 0,5 (13,9%) | 3,6 |
| Ленинградская | 9,7 (0,3%) | 6 (0,2%) | 3,3 (91,7%) | 0,3 (8,3%) | 3,6 |
| Московская | 1,5 (0,1%) | 5 (0,2%) | 3 (93,8%) | 0,2 (6,3%) | 3,2 |
| Мурманская | 8,8 (0,2%) | 5 (0,1%) | 3 (81,1%) | 0,7 (18,9%) | 3,7 |
| Ростовская | 1,1 (0,0%) | 5 (0,1%) | 4 (87,0%) | 0,4 (8,7%) | 4,6 |
| Свердловская | 2,2 (0,1%) | 5 (0,1%) | 4 (87,0%) | 0,6 (13,0%) | 4,6 |
| Смоленская | 10 (0,3%) | 5 (0,2%) | 2,6 (83,9%) | 0,5 (16,1%) | 3,1 |
| Тверская | 1,9 (0,1%) | 5 (0,2%) | 2,6 (86,7%) | 0,4 (13,3%) | 3 |
| Томская | 5 (0,1%) | 5 (0,1%) | 2,8 (80,0%) | 0,7 (20,0%) | 3,5 |
| Ульяновская | 5,5 (0,2%) | 5 (0,2%) | 2,3 (76,7%) | 0,6 (20,0%) | 3 |
| Челябинская | 7,5 (0,2%) | 5 (0,1%) | 3,8 (88,4%) | 0,5 (11,6%) | 4,3 |
| Забайкальский край | 11 (0,1%) | 5 (0,1%) | 7,3 (92,4%) | 0,55 (7,0%) | 7,9 |
| Москва | 2 (0,1%) | 5 (0,1%) | 3 (75,9%) | 0,95 (24,1%) | 3,95 |
| Чукотский | 54,8 (1,8%) | 5 (0,2%) | 2,4 (80,0%) | 0,5 (16,7%) | 3 |

Отмеченные обстоятельства позволяют утверждать, что действующая регламентация профессионального облучения, а также требования в отношении безопасности эксплуатации объектов атомной энергии в целом свою задачу убедительно решают. Дальнейшее развитие должно ориентироваться на адекватность регламентаций и сокращение издержек на них. По этой причине в качестве четвертого замечания укажем на упоминание категорий (групп А и Б) работников. Закон о радиационной безопасности по своему назначению, если оно существует, должен был бы задать два ограничения – для годовых доз населения и небольшой его части – работников. И все. Все остальное, какой это работник и как много он работает, и какую часть работы проводит в условиях дополнительного облучения – это дело исключительно работодателя, а точнее эксплуатирующей организации. Если при лицензировании её деятельности у органа регулирования не возникли вопросы по принципу обоснования, то не должно возникать вопросов и по соотношению групп А и Б, да и сами группы не должны появляться.

Завершая тему симметрии в отношении различных видов облучения, констатируем, что следуя рекомендациям МКРЗ и МАГАТЭ, авторы предлагают внести в Закон три ситуации облучения: планируемое, аварийное и существующее. Такое предложение поддерживается при условии соответствия регулирующего воздействия на уровне закона. В рассматриваемом случае для ситуации планируемого облучения (составляющего малую долю общего облучения) авторы оставляют в данном Законе количественные критерии, в то время как для других ситуаций, ответственных за 99 % дозы облучения, передоверяют установление количественных критериев санитарно-эпидемиологическому законодательству и Минздраву России. Такая преднамеренная «слепота» авторов свидетельствует о предвзятом отношении к атомной отрасли, и не может быть поддержана. Это пятое замечание.

Дозы за период жизни, которые сохраняются в законе. Эти величины – эффективная доза за период жизни (70 лет) – 0,07 зиверта и эффективная доза за период трудовой деятельности (50 лет) – 1 зиверт, с определенными послаблениями на отдельные годы, имеют конкретное чернобыльское происхождение и никогда не применялись на практике. Напомним, что в 1988 году советские ученые, думая о выходе из аварийной фазы работ, предложили критерий для принятия решений о возможности дальнейшего проживания в форме прогнозного значения доз облучения при постоянном проживании в загрязненных на-

селенных пунктах. Эта концепция подверглась критике с двух позиций. Зарубежные специалисты, в том числе в МКРЗ, доказательно пытались объяснить, что уже полученные дозы не должны применяться для оценки необходимости защитных мер в будущем. Эти же замечания содержались в рекомендациях международного чернобыльского проекта, вышедшего в 1991 году [18]. Вторая позиция, которая была заявлена вначале украинскими и белорусскими, а затем и российскими специалистами, в принципе отличалась только значением величин. Вместо 350 мЗв стали фигурировать 70 мЗв за жизнь и 1 мЗв в год, а концепция начала называться концепцией безопасного проживания. Что означали эти концепции в отношении прогнозируемых доз облучения и социальной стратегии государства в отношении будущего населенного пункта, было понятно. В отношении населенных пунктов близких к граничной зоне планировались реабилитационные мероприятия. Там, где они не помогали, планировалось переселение. Что означают эти нормы в отрыве от указанных обстоятельств, мы убеждены, не понимает никто.

Можно предположить, что при достижении определенного возраста и доз у жителей населенного пункта у кого-то появляется необходимость подумать, а что делать с этим населенным пунктом. Переселить или просто упразднить, что в определенной мере схоже. Предлагаемыми изменениями в эту грустную историю добавляется и критическая группа населения, что окончательно запутывает ситуацию, то есть добавляется тема разъединения семей или индивидуальные запреты, например на употребление в пищу дикорастущих грибов и ягод. Таким образом, замечание по поводу сохранения дозы за жизнь является шестым крупным замечанием. Предметом седьмого замечания является новация в части добавления критической группы по дозе за жизнь.

Изменениями добавляются и сценарии облучения. И здесь у разработчиков проекта изменений, по-видимому, не появилось идентификации того, что введение понятия ситуации существующего облучения – это и есть реакция международной науки на проблемы, которые советские ученые пытались разрешить с помощью дозы за жизнь. И они друг с другом практически не совместимы. Это восьмое замечание к разработчикам проекта изменений.

В отношении ограничения дозы за жизнь вследствие профессионального облучения ситуация еще проще и грубей. Вместо ограничения по состоянию здоровья – оно может быть, а может и не быть, как в отсутствии доз, так и при дозах, крато больших упоминаемых в ст. 9, предлагается коррупционная процедура, в рамках которой работник должен документально доказывать, что у него нет перебора пожизненной дозы или он есть, в зависимости от интереса. А интерес может быть разный, поскольку российское законодательство в данном случае не стимулирует однозначных действий. В любом случае должна быть реализована процедура, в рамках которой будут играть роль справки о недокументированных должным образом событиях в далеком прошлом и личное отношение к этим справкам принимающего решение лица. Таким образом, коррупционный и антинаучный подход к сохранению данной нормы в законе становится девятым замечанием.

Законопроект предусматривает новую редакцию части 3 статьи 9 в формулировке: *«Правила радиационной безопасности, регламентирующие требования к обеспечению технической безопасности при работах с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующего излучения разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти по атомному надзору в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».*

Изменения минимальны – исключено упоминание иных нормативных документов, по-видимому, санитарных правил. Можно только догадываться о смысле таких деликатных изменений, при полном равнодушии к остальному тексту данной статьи и закона в целом. И изменений могло быть гораздо больше, поскольку орган государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии не разрабатывает правил радиационной безопасности, да и имеет конкретное наименование в законах Российской Федерации. Таким образом, десятое замечание касается своеобразия внесения изменений. Все, что не касается санитарно-эпидемиологического нормирования, формулируется без оглядки на реалии российских законов.

Статью 9 предлагается дополнить еще четырьмя частями, следующего содержания:

5. В целях реализации принципа оптимизации обеспечения радиационной безопасности устанавливаются граничные дозы облучения, референтные уровни доз облучения населения, референтные уровни содержания радионуклидов в окружающей среде, среде обитания человека, продукции, референтные диагностические уровни.

6. Граничные дозы облучения в виде значений дозы профессионального облучения, дозы облучения населения или риска облучения от источника ионизирующего излучения (граничный риск) устанавливаются в соответствии с санитарно-эпидемиологическим законодательством для оптимизации обеспечения радиационной безопасности населения и персонала в ситуации планируемого облучения. При медицинском облучении граничные дозы облучения устанавливаются применительно к лицам, обеспечивающим комфорт и уход за пациентами, и к лицам, участвующим в клинических испытаниях.

7. Для ситуаций аварийного и существующего облучения гигиеническими нормативами устанавливаются референтные уровни в виде уровней доз облучения населения, лиц, участвующих в ликвидации последствий радиационной аварии, аварийно-спасательных работах и дезактивации, радиационного риска или содержания (активности) радионуклидов в окружающей среде и среде обитания человека, выше которых облучение не допускается, а ниже которых следует продолжать оптимизацию обеспечения радиационной безопасности.

8. Референтные диагностические уровни устанавливаются Министерством здравоохранения Российской Федерации и используются для оценки уровней облучения пациентов в лучевой и радионуклидной диагностике при проведении типовых рентгенорадиологических процедур однородных групп пациентов с использованием определенного вида оборудования для лучевой диагностики (радиофармацевтического лекарственного средства).

Кратко прокомментируем эти положения. Часть 5 оставляет открытым вопрос о взаимосвязи основных гигиенических нормативов (основных пределов доз) и граничных доз облучения.

Новая часть 6 статьи 9 четко адресует к санитарно-эпидемиологическому законодательству. Отметим, что для размышляющих об изменениях в законе и его роли это означает возвращение к вопросу о необходимости ФЗ РБН в целом. Или о его роли как непосредственно устанавливающего основной гигиенический норматив в отношении одного малозначимого компонента облучения населения России вопреки санитарно-эпидемиологическому законодательству.

Если рассматривать части 5–9 отдельно от предшествующего текста, то они могли бы, после определенной редакции, составить основу статьи 9 закона.

Завершая обсуждение предлагаемых изменений статьи 9, констатируем, что в отношении предлагаемых изменений могут быть сделаны две оценки.

Первая и, наверное, более логически выдержанная, зафиксировывает, что изменения неприемлемы ни в предлагаемой форме, ни в какой-либо иной, поскольку отражают подход на дальнейшее наращивание системы нормирования в отношении одной, минимальной по вкладу и самым надежным образом контролируемой компоненты облучения человека. Подобный подход не является обоснованным. Более того, он прямо направлен против атомной отрасли, что не отвечает стратегии нашего государства.

Вторая, более практичная оценка, будет иной. Возможна компромиссная редакция статьи, в том числе с сохранением ограничений на дозу за год для населения и работников. С момента резкого снижения допустимых годовых доз облучения работников прошло более 25 лет. Основные и значимые по масштабу расходы на выполнение этих требований были потрачены, в том числе на усиление радиационной защиты объектов, срок службы которых исчисляется многими десятилетиями. В этом плане целесообразно уберечь отрасль от ненужных потрясений и волнений в будущем, которые возможны, если основные дозовые пределы будут задаваться подзаконными актами. Руководствуясь подобной оценкой, можно рекомендовать оставить задание непосредственно в законе, но в немного ином текстовом обрамлении.

Предложения по изменению **статьи 10.1** продолжают линию на полное исключение упоминаний международных договоров Российской Федерации. В отношении этих тенденций комментарии уже были высказаны. Можно только добавить, что Ростехнадзор это достаточно часто практикует и имеет достаточно много обязательств в данной области.

Следующая поправка относится к **статье 11**, первую часть которой предлагается сформулировать в следующем виде (дополнения выделены жирным шрифтом):

*«Организации, осуществляющие деятельность с использованием **техногенных источников ионизирующего излучения**, проводят производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности.»*

Содержание статьи, может быть по причине отсутствия должной терминологической базы, вызывает недопонимание. Классификация источников ионизирующего излучения на техногенные или природные в рамках настоящей статьи не продуктивна при решении вопросов обеспечения радиационной безопасности, поскольку и для природных источников ионизирующего излучения может быть различный спектр ситуаций по дозам облучения, в том числе опасных. Не очевидны и его практические последствия. Есть четкое определение использования атомной энергии. Есть добыча урановых руд, в ходе которой формируется основная доза облучения работников и населения при использовании атомной энергии. Получается, что последствием этой статьи должно стать прекращение производственного контроля для ряда видов деятельности.

Статья 13 в силу рокового характера её номера и так крайне неудачно сформулирована, а предлагаемые изменения части 2 статьи лишь дополняют это.

*«2. Оценка **состояния радиационной безопасности** осуществляется по следующим основным показателям:*

*характеристика радиоактивного загрязнения **объектов окружающей среды и среды обитания человека**;*

анализ обеспечения мероприятий по радиационной безопасности и выполнения норм, правил и гигиенических нормативов в области радиационной безопасности;

возможные радиационные аварии;

степень готовности к эффективной ликвидации возможных радиационных аварий и их последствий; анализ доз облучения, получаемых населением субъектов Российской Федерации и России в целом от всех основных источников ионизирующего излучения;

число лиц, подвергшихся облучению выше установленных пределов доз облучения.

Результаты оценки ежегодно заносятся в радиационно-гигиенические паспорта организаций, территорий.

Порядок разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций, территорий утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.»

По сути, эта статья в действующей редакции обращает некоторые требования в части планирования и проведения мероприятий по обеспечению радиационной безопасности к неограниченному кругу органов власти Российской Федерации и юридических лиц, и оперирует нигде не закрепленным понятийным аппаратом. При этом игнорируются следующие обстоятельства:

- на состояние радиационной безопасности может влиять чрезвычайно широкий набор факторов и обстоятельств, и все они должным образом регулируются действующим законодательством, в том числе и в первую очередь в области использования атомной энергии;
- законодательством предусмотрена исключительная ответственность эксплуатирующей организации, которая должна регулярно проводить периодическую оценку безопасности по всем эксплуатируемым объектам;
- оценка безопасности ядерных установок, пунктов хранения и радиационных источников, как и экспертиза безопасности требуют соответствующих квалификации и компетенции, которыми органы регулирования безопасности в полной мере обеспечены и которые регулярно доказываются в рамках процедур международных Конвенций «О ядерной безопасности» и «Объединенной конвенции».

Развитие этих положений и замена «вероятности радиационных аварий» на «возможные радиационные аварии» ничего не дает.

Также не ясно, какой выигрыш дает уход от оценки доз для групп лиц и переход к субъектам и Российской Федерации в целом. Тем более, что в работах [16, 17] отчетливо показано, что радиационно-гигиеническая паспортизация на уровне субъектов практически не видит воздействия на население крупнейших предприятий атомной энергетики и промышленности. Их вклад в виде долей процента от общих доз облучения существенно ниже ежегодных колебаний годовых оценок. Последние же вызваны исключительно методическими причинами.

Статьи 14 и 15 регламентируют *деятельность предприятий в зависимости от природы источников ионизирующего излучения* (техногенных или природных). Такая классификация источников ионизирующего излучения возможна, но не продуктивна при решении вопросов обеспечения радиационной безопасности. Причин основных две. Во-первых, производственные предприятия функционируют в различных правовых режимах: есть эксплуатирующие организации, которые осуществляют деятельность в области использования атомной энергии, и есть иные предприятия, в отношении которых установлены иные требования промышленной безопасности и технического регулирования. Это отличие в правовых режимах является более четким юридическим критерием, чем разделение по нормативно нефиксированному признаку на техногенные и природные источники. Во-вторых, это уровень опасности, поскольку и для природных и для техногенных источников ионизирующего излучения может быть различный спектр ситуаций по дозам облучения.

Предлагаемые изменения в статью 14, помимо изменения наименования, носят косметический, если не обращать внимание на ошибки, характер и относятся к девятому и десятому абзацу статьи:

*«своевременно информировать федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять государственное управление, государственное **регулирование** в области обеспечения радиационной безопасности, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации об аварийных ситуациях, о нарушениях технологического регламента, создающих угрозу радиационной безопасности;*

*выполнять заключения, постановления, предписания должностных лиц уполномоченных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление, государственное **регулирование** в области обеспечения радиационной безопасности».*

Как и во многих предшествующих случаях трудно назвать причины столь выборочных изменений и столь большого объема ошибок в опубликованном проекте. Статья 12 законопроекта адресует нас к статье 14 действующего закона, хотя речь идет о статье 15. Новая редакция частей 1 и 3 **статьи 15** сформулирована следующим образом:

«1. Облучение населения и работников, обусловленное природными источниками ионизирующего излучения, в жилых, общественных и производственных помещениях должно соответствовать требованиям к обеспечению радиационной безопасности.

3. В зданиях, не соответствующих требованиям радиационной безопасности, должны проводиться мероприятия по снижению уровня содержания радона и гамма-излучения природных радионуклидов. При невозможности соответствия требованиям к обеспечению радиационной безопасности в зданиях и сооружениях должен быть изменен характер их использования.»

Понятно, что упоминание в части 1 радона, продуктов его распада, а также других долгоживущих радионуклидов стало последствием использования оборота «природных источников». Но почему тогда они остались в части 3? При этом из содержания статьи исчезло упоминание нормативов, хотя новой частью 5 статьи 9 указывается на санитарно-эпидемиологическое законодательство как основной механизм понятий граничных доз, а в нем доминируют нормативы и нормы.

Законопроект не предусматривает изменений в **статью 16** действующего закона, хотя она также оригинальна по содержанию. Напомним его:

«Статья 16. Обеспечение радиационной безопасности при производстве пищевых продуктов и при потреблении питьевой воды

Продовольственное сырье, пищевые продукты, питьевая вода и контактирующие с ними в процессе изготовления, хранения, транспортирования и реализации материалы и изделия должны отвечать требованиям к обеспечению радиационной безопасности и подлежат производственному контролю в соответствии с настоящим Федеральным законом.»

Оригинальность текста статьи в том, что она адресует контроль колоссального объема материалов к производственному контролю, который в соответствии с тем же законом проводится только организациями, использующими техногенные источники.

Изменения в **статью 17** закона в силу понятных причин рассматривать не будем. Ограничимся только фиксацией сохранения безадресности положений закона и отсутствии каких-либо ограничивающих условий, которые присущи и действующей редакции.

Изменения не коснулись **статьи 18** действующего закона, хотя учет индивидуальных доз для всего населения, обусловленных, в том числе и фоновым облучением, не только декларативен, но и не представляет никакой необходимости. Даже для населения, проживающего на территориях, загрязненных вследствие радиационных аварий, для задач обеспечения радиационной безопасности вполне достаточна оценка доз только по критическим группам населения. Требования данной статьи в полном объеме по факту не исполняются.

Законопроект предусматривает новую редакцию **статьи 19**, касающуюся вопросов защиты населения и работников от радиационной аварии:

«Организации, в которых возможно возникновение радиационных аварий, обязаны иметь: перечень потенциальных радиационных аварий с прогнозом их последствий и прогнозом радиационной обстановки;

критерии принятия решений при возникновении радиационной аварии;

план мероприятий по защите персонала, (а для радиационных объектов I категории потенциальной радиационной опасности и населения) от радиационной аварии и ее последствий, согласованный органами исполнительной власти, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор (а для радиационных объектов I категории потенциальной радиационной опасности и с органами местного самоуправления);

средства для оповещения и обеспечения ликвидации последствий радиационной аварии;

медицинские средства профилактики радиационных поражений и средства оказания медицинской помощи пострадавшим при радиационной аварии;

для радиационных объектов I категории потенциальной радиационной опасности аварийно-спасательные формирования, создаваемые из числа работников (персонала)».

При оценке изменений важно учитывать, что содержание **статьи 19** полностью и гораздо детальнее перекрывается содержанием статей 170-ФЗ [3], 68-ФЗ [19], 69-ФЗ [20]. Проект новой редакции этой статьи лишь частично облегчает жизнь организациям, ограничивая требование только радиационными объектами I категории потенциальной радиационной опасности, работающим с источниками ионизирующего излучения.

Изменения в **статью 21** не вызывает возражений. Следует только уточнить, что речь идет о полученной **эффективной** дозе в 100 и более мЗв за год.

Завершая рассмотрение проекта изменений, отметим следующие обстоятельства:

- разработчики, по-видимому, не ставили задачу приведения содержания ФЗ РБН в соответствие с современными реалиями законодательства России, в том числе и, в особенности, в части безопасного использования атомной энергии;
- введение новых понятий (население, персонал, медицинское облучение) осуществлено неудачным образом и в отдельных случаях избыточно;

- задача имплантации современных подходов к радиационной защите для различных условий облучения также в должной мере не решена;
- новации, связанные с разделением подходов к техногенным и природным источникам, не привели к рациональному разделению требований;
- законопроект содержит весьма большое количество отступлений от требований юридической техники и просто ошибок.

С учетом изложенного можно прийти к выводу, что разработка проекта изменений должна вестись более широким кругом разработчиков и при соблюдении нескольких условий:

- увязка с основными законодательными актами, регулирующими безопасное развитие использования атомной энергии и обеспечивающими стабильно малый вклад техногенного облучения в структуру доз облучения населения России;
- четкое определение предмета регулирования Закона и соответствующего понятийного аппарата, позволяющих избежать дублирования с 170-ФЗ и иными законодательными актами;
- рассмотрение каждой статьи закона на предмет практических полномочий и видов деятельности, инициируемых её содержанием.

4. О возможном облике нового закона

Общий подход к изменениям может быть сформулирован следующим образом:

В законе сохраняется минимум норм, реально касающихся обеспечения радиационной безопасности:

1. В законе остаются лишь принципы регулирования радиационной безопасности в отношении различных источников облучения и для различных ситуаций.
2. Все недействующие нормы или нормы, по которым реальная деятельность на практике осуществляется в силу иных законов, исключаются.
3. Сохраняются и уточняются нормы, обеспечивающие мониторинг состояния облучения населения Российской Федерации.

Реализация этого облика может быть осуществлена только изменением всех статей закона, в том числе исключением некоторых из них. Кратко рассмотрим возможное содержание основных статей.

Статья 1. Основные понятия – перечень основных понятий дополняется понятием источника ионизирующего излучения, среди которых выделяются регулируемые и нерегулируемые. В качестве источника указываются объекты использования атомной энергии. Определения ряда понятий также уточняются (зона наблюдения, радиационная авария и т. д.).

Статья 2. Правовое регулирование в области обеспечения радиационной безопасности

В части 1 указываются все основные источники регулирования в данной области, в том числе законодательство об использовании атомной энергии, об охране окружающей среды, о санитарно-эпидемиологическом благополучии, об охране атмосферного воздуха, водный кодекс, градостроительный кодекс и ряд иных.

Часть 2 сохраняется, часть 3 исключается.

Статья 3. Принципы обеспечения радиационной безопасности – в основном сохраняется, в том числе имплементируются ситуации облучения.

Статья 4. Мероприятия по обеспечению радиационной безопасности – радикально перерабатывается и приобретает примерно такой вид:

Радиационная безопасность обеспечивается:

1. Безопасной эксплуатацией объектов использования атомной энергии.
2. Осуществлением мониторинга и контроля радиационных характеристик состояния окружающей среды и среды обитания человека.
3. Контролем содержания радионуклидов в жилых и производственных помещениях, в том числе при вводе их в эксплуатацию и при эксплуатации.
4. Контролем содержания радионуклидов в продуктах питания и питьевой воде.
5. Контролем доз облучения при медицинских процедурах.
6. Информированием населения о радиационной обстановке и мерах по обеспечению радиационной безопасности.

Глава II. – изменяет наименование и сокращается: может быть это две статьи с минимальным набором базовых полномочий РФ и органов местного самоуправления.

Глава III. – меняет наименование – «Государственное регулирование и нормирование в области обеспечения радиационной безопасности. Государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности» и радикально сокращается.

Статьи 7 и 8 – исключаются.

Статья 9. Государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности – сокращается и приобретает следующий вид:

1. В целях обеспечения радиационной безопасности устанавливаются граничные дозы облучения, референтные уровни доз облучения населения, референтные уровни содержания радионуклидов в окружающей среде, среде обитания человека, продукции, референтные диагностические уровни.

2. Граничные дозы облучения в виде значений дозы профессионального облучения, дозы облучения населения или риска облучения от источника ионизирующего излучения (граничный риск) устанавливаются настоящим законом в ситуации планируемого облучения. При медицинском облучении граничные дозы облучения устанавливаются применительно к лицам, обеспечивающим комфорт и уход за пациентами, и к лицам, участвующим в клинических испытаниях.

3. Для ситуаций аварийного и существующего облучения гигиеническими нормативами устанавливаются референтные уровни в виде уровней доз облучения населения, лиц, участвующих в ликвидации последствий радиационной аварии, аварийно-спасательных работах и дезактивации, радиационного риска или содержания (активности) радионуклидов в окружающей среде и среде обитания человека, выше которых облучение не допускается, а ниже которых следует продолжать оптимизацию обеспечения радиационной безопасности.

4. Референтные диагностические уровни устанавливаются Министерством здравоохранения Российской Федерации и используются для оценки уровней облучения пациентов в лучевой и радионуклидной диагностике при проведении типовых рентгенорадиологических процедур однородных групп пациентов с использованием определенного вида оборудования для лучевой диагностики (радиофармацевтического лекарственного средства).

5. На основе опыта длительного применения граничные дозы облучения в результате использования атомной энергии и условий планируемого облучения сохраняются следующими:

для населения средняя годовая эффективная доза – 0,001 зиверта; в отдельные годы допустимы большие значения годовой эффективной дозы при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,001 зиверта;

для работников годовая эффективная доза – 0,02 зиверта; допустимо облучение в годовой эффективной дозе до 0,05 зиверта при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,02 зиверта.

Статья 10. Лицензирование деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения – исключается.

Статья 10.1. Государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности – сохраняется, если положения этой статьи и имеют практическую значимость.

Статья 11. Производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности – радикально перерабатывается. Устанавливаются отдельные требования к:

организациям, эксплуатирующим объекты использования атомной энергии, в том числе прописывается требование об инструментальном контроле индивидуальных доз облучения работников;

организациям, занимающимся добычей минеральных руд и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов и иным организациям, где работники могут получать повышенные дозы облучения, в том числе указывается, что осуществляются работы, позволяющие оценить уровни радиационного воздействия на работников, население и окружающую среду;

организациям, выпускающим продукты питания и поставляющим питьевую воду.

Статья 12. Общественный контроль за обеспечением радиационной безопасности – исключается.

Статья 13. Оценка состояния радиационной безопасности – перерабатывается и адресуется к радиационно-гигиенической паспортизации.

Статья 14. Требования к обеспечению радиационной безопасности при обращении с техногенными источниками ионизирующего излучения – меняется наименование статьи, и статья адресуется к исполнению норм и правил.

Статья 15. Обеспечение радиационной безопасности при воздействии природных радионуклидов – статья разделяется на несколько частей, в том числе адресованных к:

организациям, занимающимся добычей минеральных руд и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов, и иным организациям, где работники могут получать повышенные дозы облучения. В том числе указывается, что проводятся работы, позволяющие оценить уровни радиационного воздействия на работников, население и окружающую среду;

организациям, выпускающим продукты питания и поставляющим питьевую воду;

строительным организациям.

Статья 16. Обеспечение радиационной безопасности при производстве пищевых продуктов и при потреблении питьевой воды – сохраняется.

Статья 17. Обеспечение радиационной безопасности граждан при проведении медицинских рентгено-радиологических процедур – перерабатывается с указанием обязанностей и обязательных условий деятельности медицинских организаций.

Статья 18. Контроль и учет индивидуальных доз облучения – меняется наименование и ориентация статьи. Предлагается: учет и оценки индивидуальных доз облучения граждан России.

Статьи 19 и 20 значительно сокращаются и адресуются к соответствующим статьям 170 ФЗ.

Статьи 22–26 предлагается исключить, а статью 27 конкретизировать, указав, например, на обязанность сообщать в органы власти о случаях обнаружения безнадзорных объектов, отмеченных знаками радиационной опасности, или об обнаружении повышенных уровней радиации.

Статья 28. Ответственность за невыполнение или за нарушение требований к обеспечению радиационной безопасности – статью следует переделать и разделить на:

ответственность эксплуатирующих организаций и их должностных лиц, где она уже полностью определена;

ответственность иных типов организаций, предложенных в статье 15 для отдельного регулирования в отношении облучения природными радионуклидами;

ответственность медицинских организаций.

Заключение

Рассмотрение проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» и предшествующих обсуждений позволяет констатировать следующее.

1. Законопроект не отражает потребностей развития нормативно-правовой базы, в том числе в части гармонизации с международно признанными подходами, прямо предусмотренной Основами государственной политики в сфере обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

2. Предлагаемый законопроект не обсуждался в широком кругу специалистов. Более того, в списке официальной рассылки проекта в рамках процедур его опубликования на сайте regulation.gov.ru отсутствовали наиболее заинтересованные организации, в том числе органы управления использованием атомной энергии, включая Госкорпорацию «Росатом».

3. Анализ предлагаемых изменений позволил сделать выводы об ограниченности намерений разработчиков документа. Разработчики, по-видимому, не ставили задачу приведения содержания ФЗ РБН с современными реалиями законодательства России, в том числе и в особенности в части безопасного использования атомной энергии:

- введение новых понятий (население, персонал, медицинское облучение) осуществлено неудачным образом;
- задача имплантации современных подходов к радиационной защите для различных условий облучения тоже в должной мере не решена;
- новации, связанные с разделением подходов к техногенным и природным источникам, не привели к рациональному разделению требований;
- законопроект содержит весьма большое количество отступлений от требований юридической техники и просто ошибок.

4. Разработка проекта изменений должна вестись более широким кругом разработчиков и при соблюдении нескольких условий:

- увязка с основными законодательными актами, регулирующими безопасное развитие использования атомной энергии и обеспечивающими стабильно малый вклад техногенного облучения в структуру доз облучения населения России;
- четкое определение предмета регулирования Закона и соответствующего понятийного аппарата, позволяющее избежать дублирования с 170-ФЗ и иными законодательными актами;
- рассмотрение каждой статьи закона на предмет практических полномочий и видов деятельности, иницируемых её содержанием.

5. Соответствующие наработки по облику обновленного закона, представленные в разделе 4, могут лечь в основу конструктивного обсуждения обновленного закона.

Тем не менее, авторы также считают, что возможна постановка вопроса и возобновление дискуссии относительно упразднения ФЗ РБН. Это может оказаться эффективнее, чем долговременная дискуссия об изменении ФЗ РБН. Напомним, что очень скоро исполнится 20 лет с момента появления первой, обсужденной и согласованной в рамках РНКРЗ, концепции изменений данного закона.

Список использованных источников

1. План мероприятий по реализации Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2019 № 139-р).
2. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения».
3. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».
4. Филипова С. А. Информация о заседаниях РНКРЗ. // Радиация и риск. 2002. Вып. 13. С. 85–90.
5. IAEA 2014. Safety Standards for protecting people and the environment. Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards. General Safety Requirements. Part 3. No. GSR Part 3. Vienna, 2014. – 471 p.
6. ICRP – International Commission on Radiological Protection. Publication 103. The 2007 Recommendations of the International Commission on Radiological Protection // Annals of the ICRP, Elsevier, 2007. – Vol. 37. – № 2 - 4. – P.313.
7. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
8. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
9. План мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма регуляторной гильотины», утв. Председателем Правительства Российской Федерации от 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6.
10. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
11. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
12. Федеральный закон от 19.07.2011 № 248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании».
13. Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».
14. Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
15. Линге И. И. Обеспечение радиационной безопасности при обращении с РАО: дозы облучения и перспективы развития регулирующих основ // Радиоактивные отходы. 2020. № 2 (11). С. 6–16.
16. Барковский А. Н., Братилова А. А., Кормановская Т. А., Ахматдинов Руслан Р., Ахматдинов Рустам Р. Динамика доз облучения населения Российской Федерации за период с 2003 по 2018 г. // Радиационная гигиена. 2019. Т. 12, № 4. С. 96–122.
17. Барковский А. Н. Дозы облучения населения Российской Федерации в 2018 году: информ. сборник / А.Н. Барковский [и др.]. – СПб, 2019.
18. Технический доклад. Международный чернобыльский проект. Оценка радиологических последствий и защитных мер. Доклад Международного консультативного комитета. ISBN 92-0-400192-5 Напечатан МАГАТЭ в Вен © IAEA, 1992, С. 750. (https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub885r_web.pdf).
19. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
20. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».