

С.М. Шинкарев, О.А. Кочетков, В.Н. Клочков, В.Г. Барчуков

К ДИСКУССИИ О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 09.01.1996 № 3-ФЗ «О РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ»

Федеральный медицинский биофизический центр им. А.И. Бурназяна ФМБА России, Москва, Россия

Контактное лицо: Клочков Владимир Николаевич, vnklochkov22@mail.ru

Ключевые слова: население, радиационная безопасность, нормативно-правовое регулирование, федеральный закон, гармонизация с международными требованиями

Для цитирования: Шинкарев С.М., Кочетков О.А., Клочков В.Н., Барчуков В.Г. К дискуссии о внесении изменений в федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения». Медицинская радиология и радиационная безопасность. 2020;65(3):77-8.

DOI: 10.12737/1024-6177-2020-65-3-77-78

В порядке организации широкой дискуссии предлагаем высказаться на страницах журнала по вопросу законодательной инициативы относительно пересмотра Федерального закона от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (далее Федеральный закон № 3-ФЗ), который разрабатывался в 1994-95 гг. и был принят Государственной Думой в конце 1995 г. в период становления российской правовой базы в области атомной энергии, а также на волне радиофобии, сформировавшейся после аварии на ЧАЭС. Это определило ряд существенных недостатков закона, которые ослабили его регулирующее действие. Почти одновременно с Федеральным законом № 3-ФЗ был принят Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее Федеральный закон № 170-ФЗ). Оба этих закона частично дублируют друг друга, а по ряду позиций имеются противоречия. Поэтому за 25 лет действия Федерального закона № 3-ФЗ неоднократно предпринимались попытки внесения в него изменений, оказавшиеся безрезультатными.

В мае 2020 г. на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<https://regulation.gov.ru/projects>) был размещен для публичного обсуждения проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», разработанный специалистами Роспотребнадзора [1].

В июне 2020 г. во все заинтересованные организации был разослан (исх. от 30.06.2020 № 11407/01-0191) препринт ИБРАЭ РАН [2] по теме «Актуальные вопросы внесения изменений в Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»». Надо отдать должное, указанный препринт содержит аргументированную критику проекта [1], на основании которой сделаны, в частности, следующие выводы:

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 области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, утвержденными Указом Президента РФ от 13.10.2018 № 585.

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».

Авторы настоящей статьи вполне солидарны с указанной оценкой авторов препринта [2], а также с рядом их предложений по переработке Федерального закона № 3-ФЗ, особенно с предложением вести разработку изменений в закон более широким кругом специалистов.

Со своей стороны, считаем необходимой не косметическую, а коренную переработку Федерального закона № 3-ФЗ. При этом необходимо иметь в виду, что гармонизация нашего законодательства с международными требованиями необходима как демонстрация нашего сотрудничества с международными организациями для беспрепятственной деятельности на международном рынке услуг и оборудования в области использования атомной энергии. Такой подход не противоречит внесенным изменениям в Конституцию РФ о приоритете российского законодательства над международным.

В плане переработки структуры федерального закона за основу может быть взят опыт разработки и применения Федерального закона РФ от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее Федеральный закон № 190-ФЗ), который учитывает сложившуюся в России новую структуру власти и управления в области использования атомной энергии.

Новый закон «О радиационной безопасности» должен устанавливать:

- исчерпывающую систему понятий и терминов в области обеспечения радиационной безопасности;
- полномочия Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области обеспечения радиационной безопасности;
- структуру федеральных норм и правил, регулирующих обеспечение радиационной безопасности по техническим и радиационно-гигиеническим аспектам.

Очень важно, чтобы нормативно-правовые положения обеспечения радиационной безопасности были установлены именно на уровне федерального закона. Такая затратная область, как обеспечение радиационной безопасности персонала и населения (об этом свидетельствуют многомиллиардные объемы финансирования ФЦП ЯРБ), требует четкого законодательного определения источников финансирования, системы распределения финансов и ответственности органов власти и органов управления всех уровней за рациональное использование финансов и ответственность за достижение требуемого результата. Однако легко убедиться, что даже термины «финансы», «финансирование» и в Федеральном законе № 3-ФЗ, и в предлагаемых изменениях [1] отсутствуют.

Вместе с тем, как в действующем Федеральном законе № 3-ФЗ, так и в предлагаемых изменениях присутствует излишняя детализация нормативных положений. В частности, в ст. 9 установлены основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения на территории РФ в результате использования источников ионизирующего излучения. Присутствие в ст. 9 Федерального закона № 3-ФЗ числовых значений лишь отдельных дозовых пределов является нелогичным и ни в коей мере не создает целостную систему регулирования доз облучения персонала и населения.

В этом плане полезным представляется сопоставление Федерального закона № 3-ФЗ с упомянутым выше Федеральным законом № 190-ФЗ, в котором нет ни одного цифрового показателя. В Федеральном законе № 190-ФЗ изложены принципиальные нормативно-правовые положения, обеспечивающие законодательное регулирование соответствующей области деятельности. А количественные критерии установлены постановлением Правительства РФ от 19.10.2012 № 1069 «О критериях отнесения твердых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, критериях отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам и критериях классификации удаляемых радиоактивных отходов».

Есть все основания аналогичным образом перестроить нормативно-правовую базу регулирования радиационной безопасности:

- основные нормативно-правовые положения установить на уровне федерального закона;
- количественные критерии регулирования радиационной безопасности установить в утверждаемых Правительством РФ Нормах радиационной безопасности и Основных санитарных правилах обеспечения радиационной безопасности;
- нормативно-методические положения, необходимые

для практического регулирования и обеспечения радиационной безопасности, целесообразно устанавливать в документах, утверждаемых органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор – в части обеспечения радиационной безопасности человека (персонал и население), и органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять федеральный государственный экологический, технологический и атомный надзор – в части радиационной безопасности радиационных объектов и технологий.

Заключение

Поскольку представленные Роспотребнадзором на рассмотрение изменения [1] в Федеральный закон № 3-ФЗ не решают указанные выше проблемы, предлагаем проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ “О радиационной безопасности населения”» в дальнейшем не рассматривать.

Для выработки концепции и нового текста федерального закона «О радиационной безопасности персонала и населения» необходима консолидация усилий специалистов различных министерств и ведомств, в том числе Российской научной комиссии по радиационной защите (РНКРЗ), Минздрава России, ФМБА России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Российской академии наук, Госкорпорации «Росатом». Реализовать указанную задачу целесообразно в рамках рабочей группы из компетентных специалистов указанных ведомств и организаций, созданной постановлением Правительства РФ.

Предлагаем специалистам в области радиационной безопасности принять участие в дискуссии по новому закону «О радиационной безопасности персонала и населения».

Discussion

Medical Radiology and Radiation Safety. 2020. Vol. 65. No. 3. P. 77–78

To Discussion on Amendments to the Federal Law as of 09.01.1996 No. 3-FZ «About Radiation Safety of the Public»

S.M. Shinkarev, O.A. Kochetkov, V.N. Klochkov, V.G. Barchukov

A.I. Burnasyan Federal Medical Biophysical Center, Moscow, Russia

Key words: *pubic, radiation safety, legal regulation, Federal law, harmonization with international requirements*

For citation: Shinkarev SM, Kochetkov OA, Klochkov VN, Barchukov VG. To Discussion on Amendments to the Federal Law as of 09.01.1996 No. 3-FZ «About Radiation Safety of the Public». Medical Radiology and Radiation Safety. 2020;65(3):77-8. (In Russ.).

DOI: 10.12737/1024-6177-2020-65-3-77-78

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ “О радиационной безопасности населения”». Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов», <https://regulation.gov.ru/projects>. Май 2020. [Draft Federal law «On amendments to Federal law No. 3-FZ of 09.01.1996 On radiation safety of the population». Official website for posting information about the preparation of draft regulatory legal acts by Federal Executive authorities and the results of their public discussion.

«Federal portal of draft normative legal acts», <https://regulation.gov.ru/projects>. May 2020. (In Russ.).

2. Ведерникова М.В., Линге И.И., Панченко С.В. и др. Актуальные вопросы внесения изменений в Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения». (Препринт. Ин-т проблем безопасного развития атомной энергетики РАН, № ИБРАЕ-2020-03). М.: ИБРАЭ РАН, 2020. 22 с. [Vedernikova MV, Linge II, Panchenko SV, et al. Topical issues of amendments to the Federal law of 09.01.1996 No. 3-FZ «on radiation safety of the population». (Preprint. In-t of problems of safe development of nuclear energy RAS, no. IBRAE-2020-03). Moscow: IBRAE RAS, 2020. 22 p. (In Russ.).]

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки. **Financing.** The study had no sponsorship.

Участие авторов. Статья подготовлена с равным участием авторов. **Contribution.** Article was prepared with equal participation of the authors.

Поступила: 23.06.2020. **Принята к публикации:** 24.06.2020.

Article received: 23.06.2020. **Accepted for publication:** 24.06.2020.