

Развитие правовых условий функционирования атомной отрасли: *безопасность и экономическая эффективность*

Зам. директора ИБРАЭ РАН
И.И. Линге

Участники работы

- 1. Постановка цикла аналитических работ: Т.Л. Ельфимова.**
- 2. Организация комплекса работ по сопровождению законодательных инициатив: Т.Л. Ельфимова, А.В.Ферапонтов.**
- 3. Участники аналитических работ:**
 - Росатом:** Ельфимова Т.Л., Черникова О.В., Потёмкина Л.В.; Поляков Ю.Д. (НО РАО).
 - Ростехнадзор:** Ферапонтов А.В., Сакаев А.Ш.; Хамаза А.А., Шарафутдинов Р.Б. (НТЦ ЯРБ) и др.
 - РАН:** Супотаева О.А., Йорыш А.И. и др. (ИГП РАН); Линге И.И., Иорданов А.С. и др. (ИБРАЭ РАН).

Этап 1 – формирование правовых условий использования атомной энергии

Основные акценты первого этапа:

- **Федеральный закон «Об использовании атомной энергии»** (от 21.11.1995 № 170-ФЗ)
- **Федеральный закон «Об экологической экспертизе»** (от 23.11.1995 № 174-ФЗ)
- **Федеральный закон «О радиационной безопасности населения»** (от 09.01.1996 № 3-ФЗ)
- **Федеральный закон «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов»** (от 03.04.1996 № 29-ФЗ)
- **Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»** (от 30.03.1999 № 52-ФЗ)
- **Федеральный закон «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории»** (от 10.07.2001 № 92-ФЗ)
- **Федеральный закон «Об охране окружающей среды»** (от 10.01.2002 № 7-ФЗ)
- **Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды»** (от 19.12.1991 № 2060-1)

Этап 2

- **13-ФЗ**
(Федеральный закон от 05.02.2007 № 13-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)
- **317-ФЗ**
(Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом")
- **190-ФЗ**
(Федеральный закон от 11.07.2011 N 190-ФЗ "Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации")
- **184-ФЗ**
(Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»)
- **347-ФЗ**
(Федеральный закон от 30.11.2011 N 347-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии»)
- **Ратифицированные международные конвенции**

Общие положения – промежуточные итоги

- 1. Непривычность правового положения Госкорпорации преодолена.**
- 2. Организационно правовая форма Росатома может измениться (внесение изменений в Гражданский кодекс), но это не должно затронуть основные элементы её правового статуса.**
- 3. В законодательстве, в том числе в 170-ФЗ, присутствуют системные и точечные пробелы, связанные как с недостатками прошлой правовой базы (например вывод из эксплуатации), так и новыми технологиями, а также международными тенденциями (повышение уровня безопасности, аварийное реагирование и др.).**
- 4. Существует законотворческий долгострой (ЯОК, гражданская ответственность), который целесообразно завершить, в том числе и в связи с новыми обязательствами.**

Общие положения – промежуточные итоги

- 5. Существуют риски, связанные с неисполнением ряда законов (полным или частичным), в том числе политически значимых (например: 92-ФЗ); нормы отдельных законодательных актов существенно устарели и требуют актуализации и приведения в соответствие с международными нормами и действующим российским законодательством (3-ФЗ).**
- 6. Существуют не работающие и не работавшие (по разным причинам) нормы законов (например 29-ФЗ).**
- 7. Функциональность отдельных подзаконных актов, в том числе постановлений Правительства, обеспечивается более сложно, чем функциональность законов.**

Общие положения – выводы для будущего

- 1. Требуется общая гармонизация атомного права по нескольким параметрам:**
 - международные двусторонние и многосторонние акты;
 - системообразующие нормы различных отраслей российского законодательства (гражданское, административное, экологическое и т.д.); и
 - атомное законодательство.
- 2. Существующие пробелы необходимо ликвидировать с учетом задач инновационного и устойчивого развития атомной отрасли.**

Общие положения – выводы для будущего

- 3. Некоторые важные для ГК вопросы смежного законодательства (вред здоровью, ущерб окружающей среде) целесообразно по возможности решать в рамках атомного права (возможно, в приоритетном порядке, самостоятельными актами).**
- 4. Новые инициативы должны опираться на правоприменительный опыт в случае его наличия или на его прогноз, включая обязательный детальный анализ и прогноз регулирующего воздействия.**
- 5. Необходим постоянный мониторинг законодательных внешних инициатив по системообразующим и смежным нормам права.**

Основа прогноза – постатейный перекрёстный анализ правовых основ

	Конвенции МАГАТЭ						Кодексы и стандарты МАГАТЭ	ВТО	ОЭСР	Таможенный союз	ЕврАзЭС	СНГ
	Ядерная безопасность, 1994	Объединённая конвенция, 1997	Физическая защита ЯМ и ЯУ, 2005	Гражданск. ответственность, 1963, 1997	Оперативное оповещение, 1986	Помощь, 1986						
317-ФЗ о Росатоме												
170-ФЗ об ИАЭ		●		●								
190-ФЗ о РАО												
29-ФЗ о финансировании												
92-ФЗ о СЭП												
3-ФЗ о рад. без.												
ЯОК												
Гр. ответственность				●				●				



– предметные области пересекаются



– предметные области пересекаются, есть проблемы или требуется развитие

Перекрёстный анализ с системообразующими нормами отраслей законодательства России

	Охрана здоровья	Охрана природы	Тех. регулирование, стандарты, единство измерений	Гражд. кодекс	Бюдж. кодекс	Град. кодекс	Налог. кодекс	Зем. кодекс
317-ФЗ о Росатоме								
170-ФЗ об ИАЭ			●				●	
190-ФЗ о РАО					●			●
29-ФЗ о финансировании					●		●	
92-ФЗ о СЭП	●	●			●		●	●
3-ФЗ о рад. без.								
ЯОК	?	?	?	?	?	?	?	?
Гр. ответственность								



– предметные области пересекаются



– предметные области пересекаются, есть проблемы или требуется развитие

Анализ проблем совершенствования законодательного обеспечения инфраструктурной деятельности – пример формирования проблемного перечня

Возможность исполнения госфункций

1. ГРБС
2. Субсидии:
 - содержание наследия, сбор РАО и ОЯТ бюджетных организаций;
 - управление гос.запасом специального сырья и делящихся материалов.
3. Содержание общенациональных компонент противорадиационного аварийного реагирования.
4. ЯОК (гос.программа вооружений, гос.оборон.заказ)

Устойчивость развития инфраструктуры (реализации новых проектов)

1. Детализация полномочий (размещение, ввод в эксплуатацию, ограничение проектных параметров и вывод из эксплуатации).
2. Преференции территориям (по непрестижным объектам).
3. Защита от формирования региональных ограничений (перевозки материалов ЯТЦ и др.).

Устойчивость функционирования

1. Антитеррористическая.
2. Информационная.
3. Снижение рисков, связанных с регулированием радиационной и экологической безопасности:
 - согласованность положений атомного права с ФЗ «О радиационной безопасности населения», ФЗ «Об охране окружающей среды»; Водным кодексом;
 - поэтапная имплементация критериев, принципов и стандартов и кодексов МАГАТЭ;
 - разработка количественных критериев экологической безопасности;
 - внедрение понятия социально приемлемого риска и сравнительных процедур оценки безопасности технологий.
4. Трудовые отношения и требования к персоналу.
5. Аварийное реагирование.
6. Аккуратность регламентации (зона наблюдения, вреда и т.д.).

Глобализация (сохранение и рост присутствия Росатома на внешнем рынке)

1. Устранение пробелов в законодательном обеспечении. **(ВЭ) (Гр. отв.)**
2. Формирование имиджа и репутации лидера в обеспечении безопасности - укрепление международного режима безопасного использования атомной энергии.
3. Совершенствование регионального сотрудничества.
4. Развитие международного оборота работ, товаров и услуг.
5. Гуманизация и более четкое разделение с оборонной деятельностью.

Снижение финансовых рисков

1. Детализация ответственности органа управления по признанным организациям.
2. Уточнение полномочий и ответственности органа управления по организациям оказывающим услуги.
3. Детализация ответственности по наследию.
4. Детализация понятия вреда.

Определение правовых границ проблемных ситуаций

Возможность исполнения госфункций

ГРБС	317-ФЗ
Бремя наследия (объекты, ОЯТ, РАО, загрязненные территории)	190-ФЗ, 170-ФЗ, НК
Риски органов управления	170-ФЗ
Собственность (земля, объекты, РАО, ОЯТ)	170-ФЗ, 190-ФЗ, бюджет
ЯОК	Проект ФЗ об использовании АЭ в оборонных целях

Функционирование и развитие организаций Росатома*

Техническое регулирование	184-ФЗ, 170-ФЗ
Критерии ЯРБ и ФНП	3-ФЗ, 170-ФЗ, 317-ФЗ
Гражданская ответственность (ограничение)	Проект ФЗ о гражд. ответств.
Жизненный цикл объекта (размещение, проектирование)	170-ФЗ, ГрК, 7-ФЗ, 174-ФЗ
Преференции территориям	НК, 92-ФЗ (о СЭП)
Терроризм и информационная безопасность	256-ФЗ (о безопасности ТЭК)
Трудовые отношения и требования к персоналу	Гл. III 170-ФЗ, ТрК

Глобализация

Пробелы в законодательном обеспечении (ВЭ, Гр. отв.)	170-ФЗ, 317-ФЗ
Репутация лидера в обеспечении безопасности	170-ФЗ, 317-ФЗ
Региональное сотрудничество	317-ФЗ
Оборот товаров, работ и услуг ЯТЦ	Правила ВТО, тех. регл. ЕврАзЭС
Гуманизация и дистанцирование от ЯОК	317-ФЗ, 170-ФЗ

*включая потребителей ядерных технологий

Приоритеты и готовность к реализации (в части ИБРАЭ)



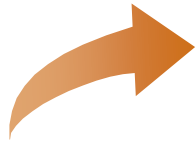
*включая потребителей ядерных технологий

Вопросы реабилитации в российском законодательстве

ФЗ от 10.06.2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории»	Понятие используется, но детально не раскрыто. Указывается, что программы направлены на обеспечение радиационной безопасности населения, общее снижение риска воздействия радиации и улучшение экологической ситуации
ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»	Упоминается как цель научных исследований (разработка программ реабилитации территорий, отнесенных к зонам экологического бедствия)
Земельный кодекс РФ	Понятие отсутствует
ФЗ от 21.11.1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»	Понятие отсутствует
ФЗ от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»	Понятие отсутствует
ФЗ от 01.12.2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»	Упоминается как вид деятельности Госкорпорации (участие в реабилитации загрязненных участков территорий и объектов)

Направления законодательного урегулирования

Реабилитация



Вывод из эксплуатации
и освобождение площадки
от регулирующего контроля



ФЗ «Об использовании
атомной энергии»



Реабилитация территорий,
загрязненных в результате
аварий и прошлой
деятельности



ФЗ «О специальных
экологических программах
реабилитации»

Критерии реабилитации в России и за рубежом

Международные критерии	Российские критерии
<p><u>Международные нормы безопасности 2011 г.:</u> <i>реабилитация обычно нецелесообразна при годовой дозе на уровне $1 \div 20$ мЗв/год.</i></p> <p><u>Более ранние Рекомендации МКРЗ и МАГАТЭ:</u> <i>10 мЗв/год от всех источников, (при меньших величинах дозы вмешательство малообоснованно)</i></p>	<p><u>Вмешательство при дозе за год:</u> <i>локальные загрязнения – 0,3 мЗв (последствия прежней деятельности)</i> <i>региональные загрязнения – 1 мЗв (территории, загрязненные в результате аварий)</i></p>

Площади загрязненных территорий и масштабы практической деятельности

Политические установки на реабилитацию:

- Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности до 2025 г.;
- Поручения комиссии Совета Безопасности РФ

К 2010 г. общая площадь загрязненных территорий на 30 предприятиях Росатома составляла – 474,735 км²

Чернобыльские территории – $\approx 55\ 000$ км²

Реабилитация в рамках федеральной целевой программы «Ядерная и радиационная безопасность»:

- на конец 2012 г. – 0,2 км²
- на конец 2015 г. – 1,4 км²

ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации» № 92-ФЗ

Фактическое состояние

Термин «реабилитация» используется, но детально не расшифровывается.

Критерии, определяющие необходимость реабилитации и ее завершенность, отсутствуют.

Реабилитация включает в том числе и социально-экономическую составляющую.

Закон по многим позициям нуждается в модернизации, в том числе – не соответствует бюджетному законодательству.

Предлагаемое состояние

Определить понятия «радиационная» и «социально-экологическая» реабилитация.

Включить критерии необходимости реабилитации и завершения работ (конечных состояний) для 2-х типов загрязнений (локальных и региональных) и для различных источников финансирования деятельности по реабилитации

Установить механизмы участия органов власти и эксплуатирующих организаций

Включить зачет реабилитации при оценке и возмещении ущерба

Ближайшие планы

2013 г.

**Комментарий к федеральному закону
«Об использовании атомной энергии» №170-ФЗ**

**Предварительные предложения по
законодательному обеспечению в области
обращения с ОЯТ и вывода из эксплуатации**

2014 г.

Дорожная карта развития правового обеспечения

Благодарю за внимание!