Документ предоставлен [КонсультантПлюс](https://www.consultant.ru)

ПОСТАТЕЙНЫЙ КОММЕНТАРИЙ

К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 9 ЯНВАРЯ 1996 Г. N 3-ФЗ

"О РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ"

**Е.А. БЕЛОКРЫЛОВА**

**Под редакцией**

**доктора юридических наук**

**А.П. АНИСИМОВА**

Белокрылова Екатерина Александровна - кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, аграрного и природоресурсного права, руководитель Центра по экологическому праву и политике Института права Удмуртского государственного университета, председатель региональной экологической общественной организации "Правозащита", член экспертных советов ряда общественных экологических экспертиз по объектам уничтожения вооружений, правовой консультант Удмуртского регионального представительства и информационных центров Российского Зеленого Креста по проблемам правового сопровождения процесса разоружения на территории Удмуртской Республики.

Рецензент

Боголюбов Сергей Александрович - доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Научно-практический редактор

Анисимов Алексей Павлович - доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник НИИ современного права ФГОУ ВПО "Волгоградская академия государственной службы".

ОТЗЫВ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА НА КОММЕНТАРИЙ

К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 9 ЯНВАРЯ 1996 Г. N 3-ФЗ

"О РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ"

Радиационная безопасность представляет собой комплексный правовой институт, являющийся синтезом отношений в области экологической, промышленной и техногенной безопасности, основными задачами которого являются разработка критериев для оценки ионизирующего излучения как вредного фактора воздействия на человека и окружающую среду, а также анализ способов оценки и прогнозирования радиационной обстановки и путей приведения ее в соответствие с выработанными критериями безопасности на основе создания комплекса технических, медико-санитарных и административно-организационных мероприятий, направленных на обеспечение безопасности в условиях применения источников ионизирующего излучения в различных областях общественной жизни.

Со времен открытия учеными явления радиационной активности частиц прошло уже более ста лет, и в настоящее время практически не осталось областей, в которых не применялись бы источники ионизирующего излучения, - промышленность, медицина, оборонный комплекс, транспорт, сельское хозяйство, наука, где активно используются ядерные энергетические объекты, мощные и малые гамма-стационарные и передвижные установки, аппараты лучевой терапии, дефектоскопы, измерители и сигнализаторы, электрокардиостимуляторы и счетчики предметов.

Отношения в области радиационной безопасности непосредственным образом связаны с ядерной безопасностью, поскольку именно с момента создания атомной промышленности возник комплекс теоретических и практических задач, связанных с уменьшением возможности возникновения аварийных ситуаций и несчастных случаев на радиационно опасных объектах.

Несмотря на катастрофические социально-демографические и экологические последствия аварии на Чернобыльской АЭС, она оказала огромное влияние на переоценку уровня безопасности в данной сфере деятельности, разработку и внедрение дополнительных мероприятий по повышению культуры ядерной безопасности и новых методов радиационной защиты.

Сущность деятельности, связанной с ионизирующими источниками излучения, определяется тем, что с ними связан риск причинения потенциального экологического вреда и нанесения радиационного ущерба обществу и окружающей среде. Поэтому вопросы развития атомной и ядерной энергетики в промышленности, медицине и иных отраслях неразрывно связаны с проблемой радиационной защиты персонала, населения и окружающей среды. При этом необходимо учитывать характеристики поля ионизирующего излучения, физические величины, определяющие последствия воздействия излучения на организм человека, окружающую среду, а также методы и средства их измерения.

Свойства и особенности воздействия ионизирующего излучения определяют специфику разработки методов защиты, к которым относятся нормирование дозиметрических величин, разработка системы профилактических и иных мероприятий, подготовки квалифицированных кадров, а также правового регулирования, связанного с обеспечением радиационной безопасности и охраны окружающей среды.

Законодательную основу отношений в области обеспечения радиационной безопасности населения составляет Федеральный закон от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения" (далее - Закон), которым устанавливается совокупность правовых, социально-экономических, организационно-технических, технологических и иных мероприятий, направленных на поддержание безопасного функционирования техногенных источников радиоактивного излучения (промышленные, производственные или хозяйственные объекты, где происходит обращение с радиоактивными элементами и веществами), исключающих возникновение радиационных инцидентов, аварий и катастроф в целях обеспечения техногенной, экологической, территориальной и в целом национальной безопасности государства и общества.

Представленный комментарий является первым комплексным исследованием Закона, отражающим особенности государственного управления, контроля и надзора за обеспечением радиационной безопасности населения, полномочий федеральных и региональных органов в указанной сфере, раскрывающим основные требования к обеспечению радиационной безопасности при обращении с источниками ионизирующего излучения, при воздействии природных радионуклидов, при производстве пищевых продуктов и потреблении питьевой воды, а также при обеспечении радиационной безопасности граждан при проведении медицинских радиологических процедур.

В комментарии детальным образом проанализированы отношения в области радиационной защиты, при которой решаются такие функциональные задачи, как уменьшение уровня облучения персонала и населения (в крайнем случае, до нормативного, регламентируемого предела на основе системы мероприятий: технических (создание защитных ограждений, автоматизация технологического процесса, очистка выбросов от радиоактивных веществ), медико-санитарных (обеспечение персонала средствами индивидуальной защиты, снабжение местных штабов гражданской обороны средствами защиты населения), организационных (создание системы своевременного информирования и оповещения населения, аварийно-спасательных формирований, специального графика работы в условиях повышенного облучения и пр.)).

Автором комментария отдельно выделяются особенности защиты населения и персонала от негативных последствий радиационных аварий, особое внимание уделяется порядку организации медицинской помощи и прогнозу медико-санитарных последствий возможных радиационных аварий на объектах, использующих источники ионизирующего излучения, подготовке медицинских сил и средств к ликвидации их последствий, в том числе в начальный период, медицинскому обеспечению (сопровождению) проведения защитных мероприятий (укрытие, йодная профилактика, эвакуация и др.), а также санитарно-гигиеническому обеспечению указанной деятельности.

В комментарии подчеркивается, что основным объектом защиты и правового регулирования Закона выступает право граждан на радиационную безопасность, под которым следует понимать предусмотренное действующим законодательством право граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации, на устойчивую защиту жизненно важных интересов от негативного воздействия сверх установленных нормативов техногенных источников ионизирующего излучения и природных радионуклидов, на охрану здоровья при осуществлении медицинских рентгенологических процедур, а также на обеспечение прав, свобод и законных интересов в случае возникновения радиационной аварии и ликвидации ее последствий.

В комментарии раскрываются основные гарантии реализации указанного права, которое обеспечивается за счет проведения комплекса мероприятий по предотвращению радиационного воздействия на организм человека ионизирующего излучения сверх установленных норм, правил и нормативов, а также за счет выполнения гражданами и организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, требований к обеспечению радиационной безопасности.

В системе указанных гарантий следует выделить необходимость соблюдения основных принципов обеспечения радиационной безопасности - нормирования, обоснования и оптимизации всеми субъектами, на которые распространяется механизм действия Закона, - федеральными и территориальными органами власти и управления, осуществляющими подготовку, принятие и реализацию решений в области обеспечения радиационной безопасности, предприятиями, учреждениями и организациями, осуществляющими деятельность, связанную с использованием источников ионизирующего излучения, а также гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации.

В комментариях к отдельным статьям Закона автором перечисляются предусмотренные законодательством меры социальной поддержки граждан, проживающих на территориях, прилегающих к организациям, осуществляющим деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, а также проблемы, возникающие в указанной области в свете реформирования современного законодательства в части выплат и компенсаций лицам, подвергшимся сверхнормативному радиационному воздействию в результате аварии на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г., радиоактивного загрязнения вследствие аварии на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча. Автор рассматривает особенности защиты прав граждан на возмещение вреда и убытков, причиненных их жизни и здоровью вредным воздействием ионизирующего излучения, и предусмотренные законодательством виды юридической ответственности за нарушение требований в области радиационной безопасности.

В заключение хотелось бы отметить, что представленный комментарий, адресованный работникам органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, использующих в своей деятельности источники ионизирующего излучения, членам общественных объединений, а также преподавателям и студентам высших юридических и иных учебных заведений, окажется полезным при его применении как в теоретической, так и в практической деятельности, поскольку представляет высокий научно-исследовательский и практический интерес и впервые многоаспектно исследует особенности правового механизма реализации и сферу действия Федерального закона "О радиационной безопасности населения".

Ведущий научный сотрудник НИИ современного права

Волгоградской академии государственной службы,

доктор юридических наук

А.П.Анисимов

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящее время в Российской Федерации функционируют более 1,5 тыс. радиационно опасных объектов, большая часть которых представляет не только экономическую, оборонную и социальную значимость для страны, но и потенциальную опасность для здоровья и жизни населения, а также окружающей среды. В зонах возможного воздействия поражающих факторов при радиационных авариях на указанных объектах проживают свыше 90 млн. жителей РФ <1>.

--------------------------------

<1> См. Постановление Правительства РФ от 6 января 2006 г. N 1 "О Федеральной целевой программе "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года".

В 1949 - 1956, 1957 и 1967 гг. в результате радиоактивного загрязнения вследствие аварии на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча радиоактивному загрязнению подверглись около 23,5 тыс. кв. км территорий Уральского региона. Были изъяты из землепользования 119 тыс. гектаров земель и переселены из радиоактивно загрязненных населенных пунктов в другие районы 18,5 тыс. человек.

Вследствие аварии на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г., в ликвидации последствий которой приняли участие более 200 тыс. человек, были загрязнены более 56 тыс. кв. км территорий, входящих ныне в состав территории РФ, в том числе около 2 млн. гектаров сельскохозяйственных угодий и около 1 млн. гектаров земель лесного фонда.

Наблюдающийся рост и существенное изменение радиационного фона в Алтайском крае и Республике Алтай было вызвано испытаниями ядерного оружия на Семипалатинском полигоне в 1949 - 1962 гг.

Последствия радиационных катастроф и инцидентов явились одним из факторов, обусловивших негативные тенденции в медико-демографической ситуации в Челябинской, Свердловской, Курганской, Брянской, Калужской, Орловской и Тульской областях, Алтайском крае и Республике Алтай.

Указанные факты свидетельствовали о крайней необходимости правового урегулирования отношений, связанных с функционированием радиационно опасных объектов в целях качественного обеспечения радиационной безопасности их персонала, населения, проживающего на территориях, прилегающих к объектам, деятельность которых связана с осуществлением ионизирующего излучения (зонах наблюдения), а также окружающей среды.

Начиная с 1991 г. в Российской Федерации начинают постепенно складываться основы государственной политики в области обеспечения радиационной безопасности. Прежде всего это происходит на ведомственном уровне путем издания органами власти, осуществляющими государственный контроль и надзор в области безопасного осуществления деятельности, связанной с использованием источников ионизирующего излучения, ряда санитарных и гигиенических стандартов, правил и нормативов. Затем 5 декабря 1995 г. Государственной Думой РФ принимается Федеральный закон от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения", который в настоящее время, несмотря на множество противоречий, пробелов и коллизий, является основным нормативно-правовым актом, устанавливающим систему правовых, организационных, инженерно-технических, санитарно-гигиенических, медико-профилактических, воспитательных и образовательных мероприятий, обеспечивающих соблюдение требований в области осуществления радиационно опасной деятельности, связанной с использованием источников ионизирующего излучения, и создающим правовые гарантии реализации прав граждан на радиационную безопасность.

|  |  |
| --- | --- |
| 9 января 1996 года | N 3-ФЗ |

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

(в ред. Федеральных законов

от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 23.07.2008 N 160-ФЗ)

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

Комментарий к статье 1

1. В комментируемой статье устанавливаются основные термины и понятия, реализация которых распространяется на основные объекты и субъекты правового регулирования, а также определяются цели и задачи комментируемого Закона.

Прежде всего стоит отметить очевидную недостаточность понятийной и терминологической базы Закона, которая влечет ограничение сферы его действия и, как следствие, повышает пробельность и коллизионность в области правовой реализации указанных норм.

Содержание данной статьи представляется логичным дополнить такими понятиями, как "радиационный объект", "облучение" (аварийное, медицинское, природное, техногенное), "доза" (эффективная, эффективная ожидаемая, эффективная годовая, эффективная за период жизни (70 лет)), "детерминированные и стохастические эффекты облучения", "радиационный контроль", "радиационный мониторинг", "контрольный радиационный уровень", "радиационная защита", которые могли бы значительным образом детализировать понятие радиационной безопасности, составляющее правовое поле реализации Закона, на которое направлено его регулирование.

2. Радиационная безопасность является составляющей экологической и техногенной безопасности, которая, в свою очередь, включается в общее понятие безопасности - многоаспектной категории, которая может быть рассмотрена как национальная безопасность, т.е. безопасность многонационального народа РФ, а также безопасность личности, ее конституционных прав и свобод, обеспечение которых состоит в реализации правовых гарантий личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина, в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России <2>.

--------------------------------

<2> См. подробнее: Белокрылова Е. Комментарий к Закону РФ "О безопасности" (постатейный). М.: Юстицинформ, 2008.

Безопасность является основным критерием, обеспечивающим гарантии личных, естественных и неотчуждаемых прав и свобод личности, а также национальные интересы государства и общества в экономической, политической, экологической, техногенной, социально-демографической и иных сферах.

Техногенная (технологическая) безопасность как элемент национальной безопасности представляет собой систему норм, стандартов и требований в различных отраслях промышленной, производственной или хозяйственной деятельности, соблюдение которых обеспечивает состояние защищенности личности, общества и государства от негативного воздействия техногенной деятельности и предупреждает возникновение чрезвычайных ситуаций.

Экологическая безопасность как разновидность национальной безопасности есть состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий и выражается в благоприятном состоянии окружающей среды, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, а также гарантирует реализацию и защиту конституционных экологических прав и законных интересов граждан.

Экологическая безопасность является необходимым условием для устойчивого экономического развития государств и общества, ограничительным фактором при координации и интеграции промышленно-хозяйственной деятельности, а также инструментом для гармонизации политико-экономических отношений между любыми социально-экономическими системами.

Радиационная безопасность может рассматриваться как смежное понятие техногенной и экологической безопасности и представляет собой состояние защищенности персонала, населения и природной среды от вредного воздействия радиации, которая достигается проведением комплекса мероприятий, входящих в режим радиационной защиты и направленных на предохранение производственного персонала и населения от ионизирующего излучения.

Под режимом радиационной защиты следует понимать систему организационных мер, касающихся обеспечения безопасности населения, а также применения средств и способов защиты в зоне радиоактивного загрязнения с целью возможного уменьшения воздействия ионизирующего излучения на граждан и окружающую среду.

В зависимости от масштаба распространения мероприятий радиационной защиты следует выделить индивидуальную и коллективную радиационную безопасность.

Индивидуальная радиационная безопасность - состояние защищенности личности, его субъективных прав, свобод и законных интересов от негативного воздействия источников (объектов), генерирующих ионизирующее излучение, вследствие деятельности которых могут возникнуть клинически вредные биологические эффекты, ведущие к ухудшению здоровья и сферы жизнедеятельности человека.

Коллективная радиационная безопасность - совокупность правовых, социально-экономических, организационно-технических, технологических и иных мероприятий, направленных на поддержание безопасного функционирования техногенных источников радиоактивного излучения (промышленные, производственные или хозяйственные объекты, где происходит обращение с радиоактивными элементами и веществами), исключающих возникновение радиационных инцидентов, аварий и катастроф в целях обеспечения техногенной, экологической и территориальной безопасности государства и общества.

Понятие радиационной безопасности имеет смежное правовое регулирование с понятием атомной или ядерной безопасности.

В Федеральном законе от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" (далее ФЗ "Об использовании атомной энергии") безопасность является одним из ключевых терминов и рассматривается применительно к радиационной, ядерной, пожарной и технической сферам. К сожалению, легитимного определения "ядерная безопасность" не существует, поскольку терминология этой новой технологии еще не устоялась и часто меняется <3>.

--------------------------------

<3> См. подробнее: Белокрылова Е. Комментарий к Закону РФ "О безопасности" (постатейный). М.: Юстицинформ, 2008.

Современные определения указанного термина раскрываются в подзаконных нормативных актах, таких как, например, Общие положения обеспечения безопасности атомных станций, <4> где говорится о безопасности атомной станции, то есть объекта, а не "персонала, населения и окружающей среды", как это указано в ФЗ "Об использовании атомной энергии". Ядерная и радиационная безопасность атомной станции определена в этом Положении как "свойство атомной станции при нормальной эксплуатации и нарушениях нормальной эксплуатации ограничивать радиационное воздействие на персонал, население и окружающую среду установленными пределами".

--------------------------------

<4> ОПБ-88/97, НП-001-97. М., 1999.

Таким образом, понятия "ядерная безопасность" и "радиационная безопасность" законодательно не имеют четкого разграничения, отсутствует законодательно закрепленный терминологический критерий отграничения одного понятия от другого, что не может не вызывать сложностей при определения областей правовой реализации комментируемого Закона и ФЗ "Об использовании атомной энергии".

Так, их смежный правовой характер подчеркивается уже в объектах применения. Статья 3 ФЗ "Об использовании атомной энергии" среди основных объектов правового регулирования выделяет:

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

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

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

В соответствии с Положением о государственном учете и контроле радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в РФ, утвержденным Минатомом РФ 11 октября 1999 г., радиоактивные отходы - это не предназначенные для дальнейшего использования вещества в любом агрегатном состоянии, в которых содержание радионуклидов превышает минимальные значения, установленные федеральными нормами и правилами.

Выделяются жидкие радиоактивные отходы в виде вод и других жидкостей, содержащие растворенные или в виде взвесей радиоактивные вещества, активность которых превышает минимальные значения, а также твердые радиоактивные отходы в виде изделий, материалов, твердых веществ и твердых биологических объектов, активность которых превышает минимальные значения, установленные федеральными нормами и правилами.

Более того, нормы ФЗ "Об использовании атомной энергии" распространяются на размещение, проектирование, сооружение, эксплуатацию и вывод из эксплуатации радиационных источников и пунктов их хранения, а также на контроль за обеспечением ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия граждан при использовании атомной энергии.

Тем не менее законодателем была предпринята попытка понятийного установления отношений в области атомной и ядерной безопасности. Так, ст. 1 ФЗ "Об использовании атомной энергии" подчеркивается, что деятельность, связанная с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения осуществляется на основании иных федеральных законов и не находится в сфере действия указанного Закона.

В действующем законодательстве зачастую подчеркивается смежный характер правового регулирования отношений в области ядерной и радиационной безопасности. В частности, ст. 1 Федерального закона от 3 апреля 1996 г. N 29-ФЗ "О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов" устанавливается, что особо радиационно опасными и ядерно опасными производствами и объектами являются организации независимо от форм собственности, а также воинские части, занимающиеся разработкой, производством, эксплуатацией, хранением, транспортированием, утилизацией ядерного оружия, компонентов ядерного оружия, радиационно опасных материалов и изделий.

Тем самым законодатель фактически приравнял особо радиационно опасные и ядерно опасные производства, в круг которых включены также войсковые части и организации Минобороны России, имеющие в своем составе ядерные боеприпасы, ядерные энергетические установки и ядерные исследовательские реакторы, ряд объектов Северного флота, плавучие судоремонтные заводы перезарядки ядерных реакторов, а также Центральный полигон РФ (о. Новая Земля).

Необходимо законодательно четко закрепить понятия "ядерная безопасность" и "радиационная безопасность", поскольку разночтения указанных терминов могут повлечь ошибки в правоприменительной области и снизить правовые гарантии граждан в указанных сферах.

3. Среди основных критериев, измененное состояние которых свидетельствует о радиационной опасности для личности, общества и государства, комментируемой статьей выделяются создаваемые природными элементами и организмом человека естественные дозы излучения, совокупность которых образует естественный экосистемный радиационный фон, составляющий основной объект правовой охраны комментируемого Закона.

В соответствии с Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 20 августа 2007 г. N 58 "О мерах по ограничению доз облучения населения и снижению риска от природных источников" были исследованы состояние обеспечения радиационной безопасности населения и принимаемые меры по снижению риска от воздействия на население природных источников ионизирующего излучения в бытовой и производственной сфере.

По итогам радиационно-гигиенической паспортизации и результатам форм федерального государственного статистического наблюдения о дозах облучения населения за счет естественного и техногенно измененного радиационного фона выявлено, что природные источники вносят значимый вклад в дозу облучения населения и представляют наибольший потенциальный риск негативных последствий для здоровья населения среди других видов ионизирующего излучения. В различных субъектах РФ вклад в дозу облучения населения природных источников составляет от 52% до 93% (в среднем по России 74,8%). Наиболее высокий процент отмечается в Республике Алтай (91,5%), Карачаево-Черкесской Республике (90,7%), Омской области (90,5%), Еврейской автономной области (93,9%).

Высокие дозы облучения определяют повышенные уровни содержания радона в жилых зданиях (Республика Алтай, Бурятская и Чувашская республики, Кемеровская, Челябинская области), а также повышенные уровни гамма-фона в жилых помещениях (Читинская область). В 31 субъекте РФ отмечаются повышенные уровни суммарной альфа- и бета-активности в пробах питьевой воды.

В результате проведенного исследования было установлено, что органами исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых отмечаются высокие уровни облучения населения от природных источников, не принимаются необходимые меры по разработке региональных программ для решения проблем ограничения облучения населения и снижения риска последствий для здоровья, усилению мониторинга за радиационным фактором и проведению защитных мероприятий.

В соответствии с вышеуказанным Главным государственным санитарным врачом РФ было рекомендовано органам исполнительной власти субъектов РФ разработать региональные программы по ограничению облучения населения от природных источников ионизирующего излучения, предусмотрев при необходимости мероприятия, обеспечивающие получение питьевой воды, соответствующей гигиеническим требованиям по показателям радиационной безопасности, а также информировать население о качестве подаваемой питьевой воды.

В целях обеспечения радиационной безопасности в сфере питьевого водоснабжения организации, независимо от их организационно-правовой формы, эксплуатирующие водопроводы, должны обеспечивать осуществление производственного контроля за показателями радиационной безопасности питьевой воды в соответствии с требованиями, установленными санитарными правилами, обязательный радиационный контроль фильтрующих материалов, использующихся в составе систем водоочистки, а также своевременную замену фильтрующих материалов, не допуская накопление в них природных радионуклидов выше уровней, позволяющих отнести их к радиоактивным отходам.

Организации, использующие и (или) производящие минеральное сырье, а также изделия с повышенными уровнями природных радионуклидов, должны обеспечивать контроль за показателями радиационной безопасности используемой и выпускаемой продукции, а также безопасными условиями труда в указанной сфере.

4. Комментируемым Законом определяется, что основными факторами, влияющими на естественный радиационный фон, являются источники ионизирующего излучения, под которыми следует понимать радиоактивные вещества или устройства, испускающие или способные испускать ионизирующее излучение на окружающую среду и человека.

В результате антропогенного воздействия на естественные источники излучения образуется техногенно измененный радиационный фон, на который в совокупности могут воздействовать как природные источники излучения (космическое излучение, создаваемое Солнцем, Луной и иными небесными телами, а также излучение природных радионуклидов, естественно распределенных в земле, воде, воздухе, других элементах биосферы, пищевых продуктах и организме человека), так и техногенные источники излучения (промышленные, производственные или хозяйственные объекты, где происходит обращение с радиоактивными элементами и веществами).

В зависимости от режима обращения техногенных источников излучения с окружающей средой выделяют закрытые источники излучения (промышленные, производственные или хозяйственные объекты, исключающие поступление содержащихся в них радионуклидов в окружающую среду в условиях применения и износа, на которые они рассчитаны) и открытые источники излучения (промышленные, производственные или хозяйственные объекты, при использовании которых возможно поступление содержащихся в них радионуклидов в окружающую среду).

Нормативно-технической документацией источник (устройство), генерирующий ионизирующее излучение, определяется как электрофизическое устройство (рентгеновский аппарат, ускоритель, генератор и т.д.), в котором ионизирующее излучение возникает за счет изменения скорости заряженных частиц, их аннигиляции или ядерных реакций. Также к таким источникам следует отнести любое рассеивающее радиоактивный материал или излучающее радиацию устройство, которое может в силу своих радиологических свойств причинить смерть, серьезное увечье либо существенный ущерб собственности или окружающей среде.

Выше уже подчеркивался смежный правовой характер понятий "ядерная безопасность" и "радиационная безопасность".

При определении терминов, связанных с радиационной безопасностью, представляется важным выяснение смежных понятий "радиоактивный материал" и "ядерный материал". Они имеют четкое международно-правовое закрепление, поскольку коренным образом касаются обеспечения ядерной безопасности мирового сообщества.

В соответствии с Международной конвенцией о борьбе с актами ядерного терроризма, принятой Резолюцией N 59/290 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 апреля 2005 г., радиоактивный материал означает ядерный материал и другие радиоактивные вещества, которые содержат нуклиды, распадающиеся самопроизвольно (процесс, сопровождающийся испусканием ионизирующего излучения одного или нескольких видов, например, альфа-излучение, бета-излучение, нейтронное излучение и гамма-излучение), и которые могут в силу своих радиологических свойств или свойств своего деления причинить смерть, серьезное увечье либо существенный ущерб собственности или окружающей среде.

"Ядерный материал" означает:

- плутоний, за исключением плутония с концентрацией изотопов, превышающей 80% по плутонию-238; уран-233;

- уран, обогащенный изотопами уран-235 или уран-233; уран, содержащий смесь изотопов, встречающихся в природе в форме, отличной от руды или рудных остатков;

- любой материал, содержащий один или более из вышеназванных элементов.

Выделяют детерминированные эффекты радиоактивного излучения (клинически выявляемые вредные биологические эффекты, вызванные ионизирующим излучением, в отношении которых предполагается существование порога, ниже которого эффект отсутствует, а выше - тяжесть эффекта зависит от дозы) и стохастические эффекты радиоактивного излучения (вредные биологические эффекты, вызванные ионизирующим излучением, не имеющие дозового порога возникновения, вероятность возникновения которых пропорциональна дозе и для которых тяжесть проявления не зависит от дозы).

5. Основным критерием обеспечения радиационной безопасности населения и предупреждения риска возникновения отдаленных последствий облучения организма человека и отдельных его органов с учетом их радиочувствительности является определенная доза (величина) воздействия ионизирующего излучения.

Выделяют эффективную (эквивалентную) годовую дозу, которая рассматривается как сумма эффективной (эквивалентной) дозы внешнего облучения, полученной за календарный год, и ожидаемой эффективной (эквивалентной) дозы внутреннего облучения, обусловленной поступлением в организм радионуклидов за этот же год; эффективную коллективную дозу, равную мере коллективного риска возникновения стохастических эффектов облучения, состоящую из сумм индивидуальных эффективных доз, измеряемых в человеко-зивертах (чел.-Зв); предотвращаемую (прогнозируемую) дозу, возникшую вследствие радиационной аварии, которая может быть предотвращена защитными мероприятиями.

Мощностью дозы радиоактивного излучения является доза излучения за единицу времени (секунду, минуту, час), влияющая на облучение - воздействие на человека ионизирующего излучения.

В зависимости от факторов, вызывающих облучение, выделяют:

- аварийное облучение, полученное в результате радиационной аварии;

- медицинское облучение, полученное в результате медицинского обследования или лечения;

- планируемое повышенное облучение в дозах, превышающих установленные основные пределы доз, с целью предупреждения развития радиационной аварии или ограничения ее последствий;

- потенциальное облучение, возникшее в результате радиационной аварии;

- природное облучение, обусловленное природными источниками излучения;

- производственное (профессиональное) облучение, полученное работниками от всех техногенных и природных источников ионизирующего излучения в процессе производственной деятельности;

- техногенное облучение, полученное от техногенных источников как в нормальных, так и в аварийных условиях, за исключением медицинского облучения пациентов.

В зависимости от присутствия доз радиоактивных веществ на поверхности, внутри материала, в воздухе, в теле человека или в другом месте, в количестве, превышающем уровни, установленные соответствующими нормативами и стандартами, выделяют неснимаемое (фиксированное) радиационное загрязнение поверхности, при котором радиоактивные вещества не переносятся при контакте на другие предметы и не удаляются при дезактивации, а также снимаемое (нефиксированное) радиационное загрязнение поверхности, при котором радиоактивные вещества могут быть перемещены при контакте на другие предметы и удалены при дезактивации.

Различают радиационную квоту, равную части предела дозы, установленной для ограничения облучения населения от конкретного техногенного источника излучения и пути облучения (внешнее, поступление с водой, пищей и воздухом).

От величины годовой эффективной или эквивалентной дозы техногенного облучения, которая не должна превышаться в условиях нормальной работы, зависит предел дозы, соблюдение которого предотвращает возникновение детерминированных эффектов, а вероятность стохастических эффектов сохраняется при этом на приемлемом уровне.

Выделяется предел годового поступления радиоактивных доз, который может рассматриваться как допустимый уровень поступления радионуклидов в организм в течение года и при монофакторном воздействии приводит к облучению условного человека ожидаемой дозой, равной соответствующему пределу годовой дозы.

В случае превышения пределов соответствующих радиоактивных доз на определенных территориях или объектах применяется дезактивация - удаление или снижение радиоактивного загрязнения с какой-либо поверхности или из какой-либо среды.

6. Комментируемой статьей также устанавливаются два основных понятия, направленных на обеспечение радиационной, санитарно-эпидемиологической и техногенной безопасности территорий, расположенных вблизи объектов (установок), генерирующих ионизирующее излучение - санитарно-защитная зона и зона наблюдения.

На указанных зонах устанавливается особый режим использования и охраны окружающей среды и природных ресурсов, а также жизни и здоровья человека, направленный на ограничение хозяйственной деятельности и запрещение постоянного и временного проживания людей.

7. Радиационный контроль организуется и проводится на обеих зонах и представляет собой совокупность организационно-технических мероприятий (дозиметрический и радиометрический контроль), направленных на получение информации о радиационной обстановке на предприятии, учреждении и организации, в окружающей среде и об уровнях облучения людей.

Элементами производственного радиационного контроля является ведение радиационно-гигиенического паспорта организации - документа, характеризующего состояние радиационной безопасности на производстве и содержащего рекомендации по ее улучшению.

В целях реализации радиационного контроля и обеспечения экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности также ведется радиационно-гигиенический паспорт территории.

Для усиления оперативного осуществления радиационного контроля, закрепления достигнутого уровня радиационной безопасности, обеспечения дальнейшего снижения облучения персонала, населения и радиоактивного загрязнения окружающей среды устанавливается контрольный радиационный уровень, направленный на определение значения контролируемой величины радиоактивной дозы, ее мощности, степени радиоактивного загрязнения и т.д.

8. Основным субъектом, на который распространяется сфера правового регулирования комментируемого Закона, является работник, в должностные обязанности которого входит постоянный или временный контакт непосредственно с источниками ионизирующих излучений (далее - работник).

В зависимости от характеристики работ с источниками ионизирующего излучения по степени потенциальной опасности для занятого на них персонала выделяют классы работ, определяющие требования по радиационной безопасности (в соответствии с радиотоксичностью и активностью нуклидов).

Рабочим местом работника следует признать место постоянного или временного пребывания персонала для выполнения производственных функций в условиях воздействия ионизирующего излучения в течение более половины рабочего времени или двух часов непрерывно.

Совокупность работников соответствующих предприятий, учреждений и организаций составляет персонал - лица, работающие с техногенными источниками излучения или находящиеся по условиям работы в сфере их воздействия.

Для обеспечения радиационной, экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности персонала комментируемым Законом предусматриваются средства индивидуальной защиты от внешнего облучения, поступления радиоактивных веществ внутрь организма и радиоактивного загрязнения кожных покровов.

Действующим санитарным законодательством в качестве защитных мероприятий, направленных на усиление радиационной безопасности лиц, находящихся в постоянном или временном контакте непосредственно с источниками ионизирующих излучений, выделяется санпропускник - комплекс помещений, предназначенных для смены одежды, обуви, санитарной обработки персонала, контроля радиоактивного загрязнения кожных покровов, средств индивидуальной защиты, специальной и личной одежды персонала и саншлюз - помещение между зонами радиационного объекта, предназначенное для предварительной дезактивации и смены дополнительных средств индивидуальной защиты.

9. В содержании комментируемой статьи выделяется одно из основных понятий, влияющих на обеспечение радиационной безопасности населения, - радиационная авария, определение которой соответствует действующему законодательству в области промышленной безопасности.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" промышленной аварией признается разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ. Под промышленным инцидентом понимается отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, отклонение от режима технологического процесса, нарушение положений комментируемого Закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также нормативных технических документов, устанавливающих правила ведения работ на опасном производственном объекте.

Комментируемый Закон среди основных причин аварий и инцидентов, приведших к потерям управления источниками ионизирующего излучения, выделяет техногенные (неисправность оборудования, неправильные действия работников (персонала)) и естественные (чрезвычайные ситуации природного характера (стихийные бедствия)).

Наиболее существенными вредными последствиями радиоактивных аварий и инцидентов являются облучение людей сверх установленных нормативов и радиоактивное загрязнение окружающей среды и природных ресурсов, ведущее к ухудшению либо деградации экосистемного баланса соответствующей территории.

Зоной радиационной аварии признается территория, на которой установлен факт радиационной аварии.

В зависимости от характеристики объекта по степени его потенциальной опасности для населения в условиях возможной аварии устанавливается категория радиационного объекта, от определения которой впоследствии будут зависеть особенности обеспечения экологической безопасности и правовой режим его эксплуатации.

Нормативно-технической документацией также выделяется понятие радиационной проектной аварии, для которой проектом определены исходные и конечные состояния радиационной обстановки и предусмотрены системы безопасности.

Статья 2. Правовое регулирование в области обеспечения радиационной безопасности

Комментарий к статье 2

1. Законодательные основы отношений в области обеспечения радиационной безопасности составляет совокупность неоднородных по форме и содержанию нормативно-правовых актов, среди которых следует выделить международно-правовые акты, Конституцию РФ, федеральные конституционные, федеральные законы, подзаконные акты различного уровня, касающиеся экологической, техногенной и иных сфер безопасности, а также акты субъектов РФ, которые в пределах своей компетенции осуществляют подготовку, принятие и реализацию актов для обеспечения радиационной безопасности на принадлежащей им территории.

2. Комментируемым Законом предусмотрена определенная иерархия источников в сфере обеспечения радиационной безопасности населения.

Прежде всего, это федеральные нормативные правовые акты в области обеспечения радиационной безопасности.

В комментируемой статье устанавливается основное правовое требование, согласно которому все источники правового регулирования отношений в области обеспечения радиационной безопасности населения (федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ) не могут устанавливать нормы, снижающие требования к радиационной безопасности и гарантиям их обеспечения, установленные комментируемым Законом.

Кроме данного Закона, на федеральном уровне в указанной сфере применяются следующие нормативно-правовые акты:

1) Конституция РФ, являющаяся основным актом общерегулирующего действия, где помимо иных положений устанавливаются основы, а также объекты и субъекты национальной безопасности российского государства, составным элементом которой является и радиационная безопасность;

2) специальные федеральные законы в области обеспечения радиационной безопасности населения. Следует отметить, что массив иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области радиационной безопасности населения, достаточно обширен.

Помимо комментируемого Закона, в настоящее время на федеральном уровне указанные отношения регулируются различными нормативными правовыми актами.

Так, Закон РФ от 15 мая 1991 г. N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" определяет основы государственной политики в области социальной поддержки граждан РФ, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г., либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы. Устанавливаются социальные гарантии подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Действие указанного Закона распространяется на территории, подвергшиеся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, из которых в 1986 г. и в последующие годы проведена эвакуация и отселение граждан, на которых начиная с 1991 г. среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения превышает 1 мЗв (0,1 бэр), а также на которых начиная с 1991 г. плотность радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 превышает 1 Ки/кв. км.

Введено разделение указанных территорий на четыре зоны: отчуждения, отселения, проживания с правом на отселение и проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Границы указанных зон и перечень населенных пунктов, находящихся в них, устанавливаются в зависимости от изменения радиационной обстановки и пересматриваются Правительством РФ не реже чем один раз в пять лет.

Ряд положений вышеуказанного Закона применяется также для реализации Федерального закона от 26 ноября 1998 г. N 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча".

Среди специальных федеральных законов в области обеспечения радиационной безопасности населения можно указать и Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне", который устанавливает и гарантирует меры социальной поддержки гражданам, которые проживали в 1949 - 1963 гг. в населенных пунктах на территории РФ и за ее пределами, включенных в утверждаемые Правительством РФ перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, получившим суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр), а также детям в возрасте до 18 лет первого и второго поколения указанных граждан, страдающим заболеваниями вследствие радиационного воздействия на одного из родителей.

Федеральный закон от 10 июля 2001 г. N 92-ФЗ "О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории" вводит законодательно закрепленное понятие радиационно загрязненного участка территории, части земельного участка, представляющего опасность для здоровья населения и для окружающей среды, подлежащего реабилитации после радиоактивного загрязнения в результате техногенной деятельности или размещения на данном участке территории снятых с эксплуатации особо радиационно опасных объектов.

Указанным Законом подчеркивается, что разработка специальных экологических программ осуществляется в соответствии с законодательством РФ в области использования атомной энергии, законодательством РФ в области охраны окружающей среды, программами социально-экономического развития России и с учетом:

- необходимости реабилитации радиационно загрязненных участков территории и охраны окружающей среды;

- направлений социально-экономического развития субъектов РФ, на территориях которых находятся радиационно загрязненные участки;

- радиационной безопасности населения, уровней радиационного загрязнения участков территории, задач их реабилитации;

- включения в специальные экологические программы мер по социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате радиационных аварий, в том числе мер по охране здоровья таких граждан, и их переселению из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

Специальные экологические программы направлены на обеспечение радиационной безопасности населения, общее снижение риска воздействия радиации и улучшение экологической ситуации на радиационно загрязненных участках территории путем проведения мероприятий по реабилитации таких участков, утилизации или ликвидации выведенных из эксплуатации радиационно опасных объектов.

Федеральный закон от 3 апреля 1996 г. N 29-ФЗ "О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов" устанавливает основы гарантированного финансирования выполняемых на особо радиационно опасных и ядерно опасных производствах и объектах работ, необходимого для обеспечения безопасного и устойчивого функционирования этих производств и объектов.

Определяется, что перечень особо опасных объектов утверждается Правительством РФ, а расходы, связанные с деятельностью особо опасных объектов, предусматриваются в проекте федерального бюджета на соответствующий год в составе защищенных статей текущих расходов федерального бюджета, подлежащих финансированию в полном объеме.

Выше уже подчеркивалась сфера смежного правового регулирования отношений в области ядерной и радиационной безопасности (подробнее см. [комментарий к ст. 1](#P94) Закона). В подтверждение этому рассмотрим основные положения Федерального закона от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии", которые непосредственным образом связаны с объектами действия комментируемого Закона.

Это прослеживается уже при анализе норм, устанавливающих основные принципы и задачи правового регулирования в области использования атомной энергии, среди которых выделяются следующие принципы: возмещение ущерба, причиненного радиационным воздействием; предоставление работникам объектов использования атомной энергии социально-экономических компенсаций за негативное воздействие ионизирующего излучения на здоровье человека и за дополнительные факторы риска; обеспечение социальной защиты граждан, проживающих и (или) осуществляющих трудовую деятельность в районах расположения этих объектов.

В ст. 43 ФЗ "Об использовании атомной энергии" устанавливается порядок обеспечения безопасности космических и летательных аппаратов с ядерными установками и радиационными источниками. Подчеркивается, что при проектировании, строительстве и эксплуатации космических и летательных аппаратов с ядерными установками или радиационными источниками, а также с использованием энергии радиоактивных веществ должны соблюдаться нормы и правила в области использования атомной энергии, а также требования к охране окружающей среды.

В случае возникновения неисправности на борту космического или летательного аппарата с ядерной установкой либо радиационными источниками, которая может привести к незапланированному возвращению ядерных материалов или радиоактивных веществ на Землю, оповещение заинтересованных государств и оказание им в случае необходимости помощи осуществляются в соответствии с международными договорами РФ и законодательством РФ;

3) общие федеральные законы в области обеспечения радиационной безопасности населения

Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" является ведущим актом экологической направленности, содержащим основные эколого-правовые материальные нормы, в том числе устанавливающие основы экологической безопасности при подготовке, принятии и реализации решений в области осуществления промышленной, производственной или хозяйственной деятельности.

Статья 48 названного Федерального закона устанавливает совокупность требований в области охраны окружающей среды при использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов. Юридические и физические лица обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений) и ядерных материалов, не допускать превышение установленных предельно допустимых нормативов ионизирующего излучения, а в случае их превышения немедленно информировать органы исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности о повышенных уровнях радиации, опасных для окружающей среды и здоровья человека, принимать меры по ликвидации очагов радиационного загрязнения. Юридические и физические лица, не обеспечивающие соблюдения правил обращения с радиоактивными веществами и ядерными материалами, а также радиоактивными отходами, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Также вышеуказанным Законом определяется правовой режим ввоза облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки из иностранных государств на основании договоров хранения, в том числе в целях захоронения в Российскую Федерацию.

Порядок ввоза в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов устанавливается Правительством РФ исходя из основных принципов обеспечения нераспространения ядерного оружия, охраны окружающей среды и экономических интересов РФ.

Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" определяется порядок проведения государственной и общественной экологических экспертиз - процедур установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. Положения указанного Закона должны применяться с учетом изменений и дополнений, внесенных Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. N 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

Требования промышленной безопасности представляют собой условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в комментируемом Федеральном законе, других федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ, а также в нормативных технических документах, которые принимаются в установленном порядке и соблюдение которых обеспечивает промышленную безопасность. Такие требования должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также требованиям государственных стандартов.

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также относит отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью), представляющие непосредственную или потенциальную опасность для окружающей среды и здоровья, к категории опасных отходов.

Статьей 5 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" устанавливаются особенности технического регулирования в отношении продукции (работ, услуг) и объектов, для которых устанавливаются требования, связанные с обеспечением ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации, захоронения соответственно указанной продукции и объектов. Статья 7 указанного Закона содержит требование о том, что технические регламенты с учетом степени риска причинения вреда устанавливают минимально необходимые требования, обеспечивающие безопасность излучений, а также ядерную и радиационную безопасность населения.

Федеральный закон от 26 марта 2003 г. N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" в состав мер технического регулирования и контроля (надзора) в электроэнергетике включает принятие технических регламентов по вопросам обеспечения ядерной и радиационной безопасности в сфере атомной энергетики, а также осуществление органами государственной власти и подведомственными им учреждениями в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании контроля (надзора) за их соблюдением.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" содержит законодательно закрепленные критерии безопасности и (или) безвредности для человека водных объектов, в том числе предельно допустимые концентрации в воде химических, биологических веществ, микроорганизмов, уровень радиационного фона устанавливается санитарными правилами.

Названный Закон также определяет правовой режим отходов производства и потребления, при осуществлении радиационного контроля которых выявлено превышение установленного санитарными правилами уровня радиационного фона. Устанавливается, что такие отходы подлежат использованию, обезвреживанию, хранению и захоронению в соответствии с законодательством РФ в области обеспечения радиационной безопасности.

Статья 27 вышеуказанного Федерального закона содержит перечень санитарно-эпидемиологических требований к условиям работы с источниками физических факторов воздействия на человека. Подчеркивается, что условия работы с машинами, механизмами, установками, устройствами, аппаратами, которые являются источниками физических факторов воздействия на человека (шума, вибрации, ультразвуковых, инфразвуковых воздействий, теплового, ионизирующего, неионизирующего и иного излучения), не должны оказывать вредное воздействие на человека.

Отношения, возникающие в области обеспечения радиационной безопасности населения и безопасности работ с источниками ионизирующих излучений, устанавливаются законодательством РФ.

Градостроительным кодексом РФ (ст. 49) определяется предмет государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий - оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

Федеральный закон от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне" (ст. 5) устанавливает перечень сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну. Так, режим коммерческой тайны не может быть установлен лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, в отношении сведений о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановки, безопасности пищевых продуктов и других факторов, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом.

Кодекс РФ об административных правонарушениях в ст. 23.33 определяет органы, осуществляющие государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных в части сокрытия или искажения экологической информации о радиационной обстановке.

Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. N 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" среди основных принципов государственной политики в области управления и распоряжения имуществом и акциями организаций атомного энергопромышленного комплекса выделяет принцип обеспечения приоритета устойчивой и безопасной деятельности организаций атомного энергопромышленного комплекса, основанного на строгом соблюдении требований ядерной, радиационной, технической и пожарной экологической безопасности, а также требований в области охраны окружающей среды, физической защиты ядерных установок, радиационных источников, ядерных материалов, радиоактивных веществ, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, а также сохранности и надлежащего использования указанных объектов.

Федеральный закон от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ "О государственной охране" среди обязанностей федеральных органов государственной охраны называет организацию и проведение на охраняемых объектах, а также в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны оперативно-технического, санитарно-гигиенического, экологического, радиационного и противоэпидемического контроля.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" определяет общие организационно-правовые нормы в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах РФ или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Названным Законом закрепляются права граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В частности, устанавливаются права на информацию о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, на обращение в органы власти по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, и т.д.

Данным Законом к видам информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций относятся сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, их последствиях, а также сведения о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях.

В ст. 13 среди основных обязанностей федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций выделяется обеспечение разработки и реализации мероприятий по укреплению радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной, экологической безопасности, а также соблюдения норм и правил инженерно-технических мероприятий гражданской обороны при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов производственного и социального назначения.

3. Региональный уровень регулирования отношений в области обеспечения радиационной безопасности.

Несмотря на то что в соответствии со ст. 114 Конституции РФ в компетенцию Правительства РФ входят подготовка, принятие и реализация решений по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ, а также по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка и борьбе с преступностью, субъекты РФ вправе принимать самостоятельные нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Статья 73 Конституции РФ устанавливает, что вне пределов ведения и полномочий РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти, т.е. в отношении обеспечения безопасности и правопорядка на принадлежащей им территории субъекты РФ вправе принимать собственные нормативные правовые акты.

В области обеспечения радиационной безопасности на собственной территории субъекты РФ принимают самостоятельные нормативные правовые акты (подробнее см. [комментарий к ст. 6](#P666) Закона).

4. Сфера международно-правового регулирования отношений, связанных с обеспечением радиационной безопасности, достаточно обширна.

Комментируемой статьей закрепляется, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ в области обеспечения радиационной безопасности являются в соответствии с Конституцией РФ составной частью правовой системы РФ.

В системе общих принципов международного права, касающихся обеспечения радиационной безопасности общества, можно выделить: принцип всеобщего уважения прав человека, принцип мирного сосуществования, принцип неприменения силы или угрозы силой, принцип мирного разрешения международных споров, принцип разоружения и т.д.

Принцип всеобщего уважения прав человека - классический принцип международного права, который закреплен в важнейших международных актах, имеющих универсальный характер.

В Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. установлено, что уважение основных прав и свобод человека, которые являются основой справедливости и всеобщего мира, обеспечивается и соблюдается, с одной стороны, подлинно демократическим политическим режимом и, с другой стороны, всеобщим пониманием и соблюдением прав человека.

Во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. провозглашено, что уважение прав и свобод человека - это важнейшая задача, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению путем национальных и прогрессивных международных мероприятий всеобщего и эффективного признания и осуществления их среди народов и государств.

В Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. признается, что идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами. Подчеркивается, что государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека.

Соблюдение указанного принципа имеет важное значение при обеспечении радиационной безопасности мирового сообщества, когда в качестве приоритетных задач ставится обеспечение и защита экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Принцип мирного сосуществования - принцип международного права, который впервые появился в 1970-х гг. в документах ООН, региональных и двусторонних документах.

Этот принцип предполагает наличие других важных принципов международного права - неприменения силы и угрозы силой, мирного разрешения международных споров и т.д. Он отражает в общей форме содержание перечисленных принципов, но идет дальше - он запрещает проводить политику, направленную на конфронтацию между государствами, обязывает развивать сотрудничество и диалог.

Данный принцип лежит в основе всей международной политики безопасности (химической, радиационной, биологической, ядерной и др.).

Принцип неприменения силы или угрозы силой - принцип, заменивший существовавший в международном праве до второй мировой войны принцип запрещения агрессивной войны, а до Октябрьской революции - принцип права государства на войны (jus ad bellum), в соответствии с которым каждое государство могло прибегнуть к войне против другого в случае любого спора между ними.

Устав Организации Объединенных Наций в 1945 г. в ст. 2 указал, что все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства.

Принцип нашел свое отражение в следующих международных актах: Декларации о принципах международного права 1970 г., Определении агрессии 1974 г., Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях 1987 г.

Принцип мирного разрешения международных споров - один из основных принципов, обеспечивающих мирное и безопасное сосуществование государств.

Согласно п. 3 ст. 2 Устава ООН все члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость. Данному принципу специально посвящен ряд резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, среди которых можно выделить Манильскую декларацию о мирном разрешении международных споров 1982 г.

Первым многосторонним актом, устанавливающим обязанность мирного разрешения споров, был Статут Лиги наций, члены которой обязались передавать спор, способный вызвать разрыв, на третейское или судебное разбирательство или на рассмотрение Совета Лиги наций.

Более полно указанный принцип закреплен Парижским пактом об отказе от войны 1928 г., где стороны признавали, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть споров и конфликтов, независимо от их характера и происхождения, должно происходить при помощи мирных средств.

Международный принцип разоружения в широком понимании есть принцип обеспечения мира, безопасности и предотвращения войны.

Разоружение - широкий комплекс согласованных мероприятий государств, призванных уменьшить, а в конечном итоге и полностью ликвидировать материальные средства ведения войны, к которым можно отнести ядерное, химическое, биологическое, зажигательное оружие и иные виды стратегических наступательных вооружений.

Обязательным условием процесса разоружения должно быть обеспечение равной технологической, экологической, химической, радиационной и иных видов безопасности государств.

Характерно, что на международно-правовом уровне понятие радиационной безопасности рассматривается через призму ядерной безопасности и ядерного разоружения (подробнее см. [комментарий к ст. 1](#P94)).

В широком смысле разоружение является действенным средством обеспечения мира и предотвращения войны, к числу которых относятся мирные средства разрешения споров; всеобщая безопасность; меры по ослаблению международной напряженности и уничтожению стратегических наступательных вооружений; меры по пресечению актов агрессии, нарушения мира и угрозы миру; создание зон мира в различных районах земного шара; меры по укреплению доверия между государствами и т.д.

Все указанные средства являются, без сомнения, международно-правовыми, поскольку обеспечение принципа разоружения невозможно без консолидированных усилий государств - стран мирового сообщества. Они должны претворяться в жизнь на основании положений и норм действующего международного права, при создании в случае необходимости дополнительных принципов и норм.

Следует отметить, что какие бы международные средства и методы ни использовались в практике международных отношений, их основной целью должно быть равное обеспечение технологической, экологической, радиационной и иных видов безопасности государств.

Принцип разоружения заключается в обязательствах добиваться полного разоружения путем заключения международных договоров и соглашений.

Так, Устав ООН определяет порядок рассмотрения планов разоружения. В рамках ООН эта работа возложена на два главных органа - Генеральную Ассамблею и Совет Безопасности. При ООН создана Комиссия по разоружению, состоящая из всех членов Организации. Большую роль в подготовке проектов разоружения играет Конференция комитета по разоружению в составе 40 государств, которая заседает в Женеве.

Можно говорить о двух программах разоружения: частичной и всеобъемлющей. Последняя предполагает осуществление всеобщего и полного разоружения. Как видно из текста преамбулы и ст. VI Договора о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 г., именно достижение договоренности об осуществлении полного разоружения должно являться конечной целью усилий государства в указанной области.

Принцип всеобщего и полного разоружения был зафиксирован рядом многосторонних соглашений.

Так, Московским договором о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах от 5 августа 1963 г. запрещается испытывать ядерное оружие в атмосфере, космическом пространстве и под водой. Стороны, подписавшие указанный документ, прекратили начавшееся с первого ядерного взрыва в июле 1945 г. на полигоне Аламогордо (штат Нью-Мексико) бесконтрольное загрязнение природной среды радиоактивными веществами.

Содержание принципа разоружения означает полную ликвидацию:

а) военных учреждений, включая базы, прекращение производства вооружений, а также их ликвидацию или использование в мирных целях;

б) всех запасов ядерного, химического, бактериологического и других видов оружия массового уничтожения и прекращение производства такого оружия;

в) всех средств доставки оружия массового уничтожения.

Как уже неоднократно подчеркивалось, на международно-правовом уровне содержание понятие "радиационная безопасность" непосредственным образом связано с определением ядерной безопасности личности, общества и государства, которая, в свою очередь, обеспечивается посредством ядерного разоружения как осуществления полного запрещения ядерного оружия, что означает запрещение применять, ставить на вооружение армии, производить и испытывать данный вид оружия, а также уничтожение имеющихся запасов последнего.

Согласованные между государствами правовые акты допускают осуществление первоначально в качестве самостоятельных программ частичных мер в области ядерного разоружения или мер, непосредственно примыкающих к ядерному разоружению (запрещение испытывать и запрещение применять ядерное оружие, его нераспространение, создание безъядерных зон, ядерная демилитаризация космического пространства и морского дна, ликвидация ядерных баз на чужих территориях, прекращение производства ядерного оружия, сокращение его запасов вплоть до полной ликвидации).

Генеральная Ассамблея ООН приняла ряд резолюций о запрещении применять ядерное оружие, среди которых можно назвать, к примеру, Декларацию о запрещении применения ядерного и термоядерного оружия от 24 ноября 1961 г.

Проблема запрещения применения ядерного оружия в настоящее время сводится к закреплению такого запрещения в договорной форме и приданию ему силы конвенциональной нормы международного права.

Были предприняты и другие шаги с целью запрещения применения ядерного оружия. Так, государства - члены Варшавского Договора в 1976 г. обратились ко всем участникам Заключительного акта Совещания в Хельсинки с призывом заключить договор о неприменении такого оружия.

Следующими важными международно-правовыми актами в области полного и всеобщего запрещения испытаний ядерного оружия явилось подписание советско-американских договоров об ограничении подземных испытаний ядерного оружия 1974 г. и о подземных ядерных взрывах в мирных целях 1976 г.

В процессе распространения ядерного оружия создавались опасные для мирового сообщества последствия (усиление гонки вооружений, возможность приобретения этих видов оружия наиболее агрессивными силами современного мира и т.д.).

Для того чтобы преградить путь распространению этого вида вооружения, 1 июля 1968 г. был подписан Договор о нераспространении ядерного оружия (вступил в силу 5 марта 1970 г.).

Обязательства по Договору могут быть подразделены на две группы:

1) обязанности ядерных государств;

2) обязанности неядерных государств.

Главное требование, предъявляемое к ядерным державам, заключается в запрещении передавать в любой форме (прямо или косвенно) ядерное оружие или другие ядерные устройства кому бы то ни было, в том числе государствам, не обладающим таковыми. Ядерным державам запрещается оказывать помощь неядерным государствам в их попытках создать собственное оружие.

Договор делает упор на недопустимость самостоятельного изготовления неядерными государствами ядерного оружия, запрещает производить такое оружие, что означает и недопустимость его испытаний и проведения любой научно-исследовательской работы, связанной с его созданием. Этот запрет распространяется на попытки стран использовать чужие территории для изготовления ядерного оружия. Исключается также возможность его производства совместно с другими государствами. В Договоре зафиксирована норма об отказе неядерных государств от приобщения к ядерному оружию в любой форме, т.е. об отказе принимать данный вид оружия от кого бы то ни было (прямо или косвенно), приобретать его каким-то иным способом, добиваться и принимать помощь от других.

Чрезвычайно важны обязательства неядерных стран, связанные с установлением международного контроля. С этой целью используется уже функционирующая система контроля в рамках международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) - так называемая система гарантий. Она представляет собой специфический институт МАГАТЭ, призванный не допустить, чтобы ядерные объекты, которые подлежат контролю, были использованы для военных целей. Предусматривается предоставление государствами отчетов МАГАТЭ, а также проведение им инспекций. Цель гарантий МАГАТЭ состоит в том, чтобы обнаружить случаи несанкционированного использования ядерных материалов, находящихся под юрисдикцией неядерных государств. Задачей является предотвращение подобного применения путем своевременного обнаружения нарушений. Система направлена на то, чтобы обеспечить государства надежными гарантиями, что их соседи не предпринимают усилий по обходу взятых на себя обязательств, и что нет оснований стремиться к ответному приобретению ядерного оружия.

Безъядерные зоны касаются запрещения размещения в любой форме ядерного оружия на определенной территории (например, Аландские острова, некоторые острова Средиземного моря, архипелаг Шпицберген, Антарктика, Арктика и т.д.). В таких зонах запрещается утилизировать, размещать, испытывать, а также применять ядерное оружие.

Безъядерная зона провозглашена и в космическом пространстве. Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая луну и другие небесные тела (Москва - Вашингтон - Лондон, 27 января 1967 г.), объявил полностью демилитаризованными небесные тела. Однако в отношении остального космического пространства действует только норма, запрещающая размещать там ядерное оружие и другие виды оружия массового уничтожения.

Договором о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения от 11 февраля 1971 г. запрещено размещение ядерного оружия массового уничтожения на дне морей и океанов и в его недрах за пределами национальной юрисдикции.

Во исполнение указанного Договора был издан Указ Президиума ВС СССР от 28 июня 1971 г. N 1828-VIII "О ратификации договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового поражения".

Следующим итогом развития отношений в данной области стала Декларация конференции участников Договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения по рассмотрению действия Договора (июнь 1977 г.).

В 1979 г. в Вене между СССР и США был подписан Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений (ОСВ-2). Он предусматривал меры не только ограничения, но и сокращения; устанавливал равные предельные уровни средств доставки ядерного оружия (например, стратегические наступательные вооружения в суммарном количестве до 2250 единиц); значительно расширял виды вооружений, подлежащих ограничению.

Стратегическое вооружение является самым современным и наиболее грозным видом вооружения; оно составляет сердцевину боевой мощи ядерных держав.

Переговоры между СССР и США по этой проблеме начались в 1969 г. В 1972 г. в Москве был подписан Договор об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО).

Договором предусмотрены обязательства сторон не развертывать системы ПРО на своей территории и ограничиться определенным числом комплексов противоракетной обороны и пусковых установок противоракет.

Во исполнение указанного документа был принят Протокол к Договору между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны от 3 июля 1974 г.

В 1976 г. была заключена Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (вступила в силу для СССР 5 октября 1978 г.). Речь идет о нанесении ущерба или причинении вреда любому другому государству-участнику путем воздействия на природную среду, имеющем широкие, долгосрочные или серьезные последствия (искусственные землетрясения, наводнения, уничтожение животного или растительного мира и т.д.).

Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Нью-Йорк, 10 октября 1980 г.), устанавливает, что исходя из принципа международного права, согласно которому право сторон в вооруженном конфликте выбирать методы или средства ведения войны не является неограниченным, а также из принципа, запрещающего применение в вооруженных конфликтах оружия, не допускается применение снарядов, веществ и методов ведения войны, которые могут нанести чрезмерные повреждения или принести излишние страдания. Конвенцией закреплено запрещение применения методов или средств ведения войны, которые имеют своей целью причинить или, как можно ожидать, причинят обширный долговременный и серьезный ущерб природной среде.

В свете данной Конвенции был подписан Протокол о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия, запрещающий применение любых видов зажигательного оружия странами мирового сообщества, за исключением указанных в Протоколе случаев.

Делийская Декларация о принципах свободного от ядерного оружия и ненасильственного мира (Нью-Дели, 27 ноября 1986 г.) провозгласила основные принципы ядерного разоружения на современном этапе, среди которых:

- мирное сосуществование должно стать универсальной нормой международных отношений. Указано, что в ядерный век необходимо перестроить международные отношения таким образом, чтобы на смену конфронтации пришло сотрудничество, а конфликтные ситуации разрешались мирными политическими, а не военными средствами;

- человеческая жизнь должна быть признана высшей ценностью;

- право каждого государства на политическую и экономическую независимость должно признаваться и уважаться. Подчеркивается необходимость установления нового мирового правопорядка в целях обеспечения всеобщей экономической справедливости и равной политической безопасности для всех государств;

- ресурсы, расходуемые на вооружение, должны быть направлены на обеспечение социального и экономического развития. Только разоружение может высвободить огромные дополнительные ресурсы, необходимые для борьбы с экономической отсталостью и бедностью; и т.д.

Указанные принципы отражают цивилизованный, демократический и гуманный подход государств - членов мирового сообщества к реализации программ уничтожения ядерного оружия.

Договором между РФ и США о сокращении стратегических наступательных потенциалов (Москва, 24 мая 2002 г.) определено, что новые глобальные вызовы и угрозы требуют создания качественно новой основы стратегических отношений между Сторонами, подчеркнуто стремление к установлению подлинного партнерства, основанного на принципах обоюдной безопасности, сотрудничества, доверия, открытости и предсказуемости.

По данному Договору каждая из Сторон сокращает и ограничивает стратегические ядерные боезаряды таким образом, чтобы к 31 декабря 2012 г. суммарное количество таких боезарядов не превышало у каждой из Сторон количество в 1700 - 2200 единиц.

Федеральный закон от 4 мая 2000 г. N 56-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений" (Договора СНВ-2) определяет, что реализация Договора СНВ-2 осуществляется на основе следующих принципов:

1) сохранение потенциала стратегических ядерных сил РФ на уровне, необходимом для обеспечения национальной безопасности РФ;

2) приоритетное финансирование стратегических ядерных сил РФ, а также работ по безопасной ликвидации и утилизации стратегических наступательных вооружений;

3) соблюдение Соединенными Штатами Америки Договора о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений, подписанного в городе Москве 31 июля 1991 г., далее именуемого Договором СНВ-1;

4) сокращение подпадающих под действие Договора СНВ-2 стратегических наступательных вооружений РФ с учетом сроков их эксплуатации;

5) поддержание боевой готовности стратегических ядерных сил РФ при любых вариантах развития стратегической обстановки, сохранение необходимых лабораторно-испытательной базы и производственных мощностей;

6) обеспечение безопасности эксплуатации, хранения, ликвидации и утилизации стратегических наступательных вооружений;

7) обеспечение равенства прав и возможностей сторон Договора СНВ-2 в осуществлении инспекций и контрольных мероприятий, а также сохранение и совершенствование национальных технических средств контроля РФ за соблюдением Соединенными Штатами Америки Договора СНВ-1, Договора СНВ-2 и Договора по противоракетной обороне (ПРО).

В настоящее время Организацией Объединенных Наций подготовлен проект Конвенции о запрещении применения ядерного оружия, своеобразный аналог Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении. Данный проект, небольшой по объему, отражает основную цель программ разоружения на современном этапе - государства-участники обязуются ни при каких обстоятельствах не прибегать к применению ядерного оружия или угрозе его применения.

В области обеспечения радиационной безопасности на международно-правовом уровне также применяются нормы Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма (принята Резолюцией N 59/290 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 апреля 2005 г.), в соответствии с которой любое лицо совершает преступление, если оно незаконно и умышленно владеет радиоактивным материалом либо изготавливает устройство или владеет им со следующими намерениями:

- причинение смерти или серьезного увечья;

- нанесение существенного ущерба собственности или окружающей среде;

- использование радиоактивного материала или устройства либо повреждение ядерного объекта таким образом, что происходит высвобождение или создается опасность высвобождения радиоактивного материала.

Конвенция о физической защите ядерного материала (Вена, 26 октября 1979 г.) устанавливает, что каждое государство-участник в рамках своего национального законодательства и в соответствии с международным правом принимает надлежащие меры для обеспечения, по мере возможности, того, чтобы во время международной перевозки ядерный материал, находящийся в пределах его территории или на борту корабля или самолета, действующих под его юрисдикцией, если такой корабль или самолет участвует в перевозке в это государство или из него; каждое государство-участник не импортирует или не разрешает импортировать ядерный материал из какого-либо государства, не являющегося участником указанной Конвенции, если государство-участник не получило гарантии в том, что такой материал во время международной перевозки ядерного материала будет защищен на всех уровнях; государство-участник не разрешает транзитный провоз по своей территории ядерного материала по суше или по внутренним водным путям или через свои аэропорты или морские порты между государствами, не являющимися участниками указанной Конвенции, если это государство-участник не получило гарантии в пределах возможного, что такой материал будет защищен во время международной перевозки на всех уровнях, описанных данной Конвенцией.

Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (Вена, 5 сентября 1997 г.) применяется к безопасности обращения с отработавшим топливом, образующимся в результате эксплуатации гражданских ядерных реакторов.

Указанная Конвенция имеет следующие цели:

- достичь и поддерживать высокий уровень безопасности обращения с отработавшим топливом и с радиоактивными отходами во всем мире путем укрепления национальных мер и международного сотрудничества, в том числе в соответствующих случаях технического сотрудничества в области безопасности;

- обеспечить, чтобы на всех стадиях обращения с отработавшим топливом и с радиоактивными отходами имелись эффективные средства защиты от потенциальной опасности с тем, чтобы защитить отдельных лиц, общество в целом и окружающую среду от вредного воздействия ионизирующих излучений в настоящее время и в будущем таким образом, чтобы нужды и чаяния нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений реализовывать свои нужды и чаяния;

- предотвращать аварии с радиологическими последствиями и смягчать их последствия в том случае, если они произойдут на любой стадии обращения с отработавшим топливом или с радиоактивными отходами.

Нормы данной Конвенции применяются также к отношениям, возникающим в области безопасности обращения с радиоактивными отходами в тех случаях, когда радиоактивные отходы образуются в результате гражданской деятельности.

Меморандумом о понимании об уведомлениях о пусках ракет (Брюссель, 16 декабря 2000 г.) закрепляется, что подписавшие его государства предоставляют уведомления о готовящихся и состоявшихся пусках баллистических ракет, отвечающих условиям дальности или высоты полета, и за редким исключением уведомления о готовящихся и состоявшихся пусках космических ракет-носителей. Каждая из сторон по своему усмотрению и во исполнение целей указанного Меморандума также может своевременно предоставлять информацию о других пусках или объектах, в том числе о космических аппаратах, уводимых с орбиты, а также о проведении геофизических экспериментов или других работ в околоземном пространстве, способных привести к нарушению нормального функционирования оборудования систем раннего предупреждения Сторон.

Конвенция о ядерной безопасности (Вена, 20 сентября 1994 г.) имеет следующие цели:

а) достичь высокого уровня ядерной безопасности во всем мире на основе укрепления национальных мер и международного сотрудничества, в том числе в соответствующих случаях, на основе технического сотрудничества в области безопасности и поддерживать такой уровень;

б) создать и поддерживать на ядерных установках эффективные средства защиты от потенциальной радиационной опасности, с тем чтобы защитить отдельных лиц, общество в целом и окружающую среду от вредного воздействия ионизирующих излучений от таких установок;

в) предотвращать аварии с радиологическими последствиями и смягчать такие последствия в том случае, если они произойдут.

Отношения в области обеспечения радиационной безопасности могут быть урегулированы Конвенцией об установлении контроля по соблюдению режима безопасности в области ядерной энергии (Париж, 20 декабря 1957 г.).

В области радиационной безопасности также применимы международно-правовые акты общерегулирующего действия, обеспечивающие мир, безопасность и правопорядок мирового сообщества.

Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Варшава, 16 мая 2005 г.) направлена на активизацию усилий стран мирового сообщества, направленных на предупреждение терроризма и его негативного воздействия на полное осуществление прав человека, в частности права на жизнь, посредством мер, принимаемых как на национальном уровне, так и в рамках международного сотрудничества, с должным учетом действующих применимых многосторонних или двусторонних международных договоров или соглашений.

Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Москва - Вашингтон - Лондон - Мехико, 29 декабря 1972 г.) способствует эффективной борьбе со всеми источниками загрязнения морской среды и всем возможным мерам для предотвращения загрязнения моря сборами отходов и других материалов, которые могут представить опасность для здоровья людей, повредить живым ресурсам и жизни в море, нанести ущерб зонам отдыха или препятствовать другим законным видам использования моря.

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 г.) отражает, что договаривающиеся стороны выражают решимость охранять человека и окружающую его среду от загрязнения воздуха и будут стремиться ограничивать и постепенно сокращать и предотвращать загрязнение воздуха, включая его трансграничное загрязнение на большие расстояния, а также посредством обмена информацией, консультаций, научно-исследовательской деятельности и мониторинга разработают политику и стратегию в качестве средств борьбы с выбросами загрязнителей воздуха, принимая во внимание усилия, уже прилагаемые на национальном и международном уровнях. В рамках указанной Конвенции был подписан Протокол о дальнейшем сокращении выбросов серы (Осло, 1994 г., ратифицировано 14 июня 1994 г.).

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте ООН (Эспо, 25 февраля 1991 г.) определяет, что стороны данной Конвенции на индивидуальной или коллективной основе принимают все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним. Каждая страна принимает необходимые законодательные, административные или другие меры для осуществления положений указанной Конвенции, включая в отношении планируемых видов деятельности, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, установление процедуры оценки воздействия на окружающую среду, создающей возможность для участия общественности, и подготовку документации об оценке воздействия на окружающую среду. Устанавливается, что оценка воздействия на окружающую среду проводилась до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности, который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.) устанавливает, что стороны, подписавшие Конвенцию, принимают все соответствующие меры:

а) для предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения вод, которое оказывает или может оказывать трансграничное воздействие;

б) для обеспечения использования трансграничных вод в целях экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами, их сохранения и охраны окружающей среды;

в) для обеспечения использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с особым учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие;

г) для обеспечения сохранности и, когда это необходимо, восстановления экосистем.

При осуществлении указанных мер стороны руководствуются следующими принципами:

а) принципом принятия мер предосторожности, в соответствии с которым меры по предупреждению возможного трансграничного воздействия утечки опасных веществ не должны откладываться на том основании, что научные исследования не установили в полной мере причинно-следственной связи между этими веществами, с одной стороны, и возможным трансграничным воздействием - с другой;

б) принципом "загрязнитель платит", в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем;

в) управление водными ресурсами осуществляется таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 г.) применяется в отношении предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации последствий аварий, которые могут привести к трансграничному воздействию, включая воздействие аварий, вызванных стихийными бедствиями, а также в отношении международного сотрудничества, касающегося взаимной помощи, исследований и разработок, обмена информацией и технологией в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий. В приложениях к данной Конвенции устанавливаются категории веществ и составов, а также виды опасной деятельности.

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22 марта 1989 г.) закрепляет, что каждая сторона принимает надлежащие меры с тем, чтобы:

а) обеспечить сведение к минимуму производства опасных и других отходов в своих пределах с учетом социальных, технических и экономических аспектов;

б) обеспечить наличие соответствующих объектов по удалению для экологически обоснованного использования опасных и других отходов независимо от места их удаления. Эти объекты, по возможности, должны быть расположены в ее пределах;

в) обеспечить, чтобы лица, участвующие в использовании опасных и других отходов в ее пределах, принимали такие меры, которые необходимы для предотвращения загрязнения опасными и другими отходами в результате такого обращения и, если такое загрязнение все же происходит, для сведения к минимуму его последствий для здоровья человека и окружающей среды;

г) обеспечить, чтобы трансграничная перевозка опасных и других отходов была сведена к минимуму в соответствии с экологически обоснованным и эффективным использованием таких отходов и осуществлялась таким образом, чтобы здоровье человека и окружающая среда были ограждены от отрицательных последствий, к которым может привести такая перевозка.

Ряд положений в области обеспечения радиационной безопасности содержится также в Конвенции об ответственности за ущерб, причиненный радиационной аварией при международной перевозке отработавшего ядерного топлива от атомных электростанций стран - членов СЭВ (Москва, 15 сентября 1987 г.), а также ряде иных международно-правовых актов.

Статья 3. Принципы обеспечения радиационной безопасности

Комментарий к статье 3

1. Перечисленные в комментируемой статье принципы представляют собой основные руководящие начала, во исполнение которых должна строиться политика в области обеспечения радиационной безопасности населения.

Названные положения нашли отражение в Концепции федеральной целевой программы "Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года", утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 апреля 2007 г. N 484-р, где среди основных принципов государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности выделяются принципы правового, организационно-распорядительного и социально-экономического характера.

Указанные принципы условно можно разделить на общие (касающиеся защиты окружающей среды, а также экологических и санитарно-эпидемиологических прав граждан от негативного воздействия источников ионизирующего излучения) и специальные (реализующиеся в области ликвидации последствий радиационных аварий).

Правовые принципы закрепляют законность, демократизм и гуманизм в сфере подготовки, принятия и реализации решений в области обеспечения радиационной безопасности.

К ним следует отнести:

- соблюдение законодательства РФ, а также международных договоров, соглашений и конвенций, участницей которых является Российская Федерация;

- обеспечение ядерной и радиационной безопасности как непременного условия осуществления любой деятельности в области использования атомной энергии;

- поддержание баланса интересов государства, прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций, участвующих в деятельности по использованию атомной энергии и радиоактивных материалов, взаимная ответственность личности, общества и государства за обеспечение ядерной и радиационной безопасности, персонификация ответственности должностных лиц;

- гарантированное государством соблюдение допустимых пределов радиационного облучения, получаемого гражданами от всех источников ионизирующего излучения, запрещение всех видов деятельности в области использования атомной энергии, при которых получение положительного результата не компенсирует риска возможного вреда;

- обеспечение комплексной защиты ядерно опасных и радиационно опасных производств, объектов и материалов от всех возможных негативных воздействий, в том числе от террористических угроз;

- доступность информации о состоянии ядерной и радиационной безопасности при соблюдении законодательства РФ в области защиты государственной тайны.

Данные принципы направлены на соблюдение экологической и техногенной безопасности, а также прав, свобод и законных интересов граждан при размещении, проектировании, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ликвидации, консервации и иных этапах (стадиях) хозяйственного процесса по объектам ионизирующего излучения.

Принципы организационно-распорядительного характера направлены на обеспечение централизованного государственного управления ядерно опасными объектами и контроль за их деятельностью в условиях рыночной экономики. К таким принципам следует отнести:

- рациональное сочетание федеральных и региональных интересов с обеспечением приоритета федеральных интересов при решении вопросов обеспечения ядерной и радиационной безопасности;

- реализацию концепции социально приемлемого риска, имеющей целью минимизацию ядерного и радиационного ущербов (как компонентов совокупного техногенного риска), в том числе поддержание на возможно низком уровне (с учетом экономических и социальных факторов) допустимых индивидуальных доз облучения и сокращение числа облучаемых лиц при использовании атомной энергии и источников ионизирующего излучения;

- обеспечение разрешительного характера деятельности в области атомной энергии с использованием механизмов лицензирования и сертификации; разделение функций между органами государственного надзора и контроля за ядерной и радиационной безопасностью, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление деятельностью по использованию атомной энергии, собственниками ядерно и радиационно опасных объектов и эксплуатирующими их организациями;

- поддержание в постоянной готовности сил и средств ликвидации последствий возможных чрезвычайных ситуаций, связанных с использованием атомной энергии.

Социально-экономические принципы реализуются в области концентрации усилий и ресурсов (в том числе бюджетных и внебюджетных средств) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, собственников ядерно опасных и радиационно опасных объектов и эксплуатирующих их организаций на приоритетных направлениях обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Прежде всего к ним следует отнести принцип сохранения федеральной собственности на все ядерно опасные объекты и материалы военного и двойного назначения. Тем не менее, действующее законодательство предусматривает возможность передачи в установленном порядке не имеющих военного и двойного назначения радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов в собственность субъектов РФ, муниципальную собственность и собственность юридических лиц при обеспечении ими установленного порядка учета, отчетности, сохранности и использования по назначению перечисленных источников, веществ и отходов и при осуществлении контроля за их деятельностью со стороны уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Так, Федеральным законом от 5 февраля 2007 г. N 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" было введено право собственности российских юридических лиц на ядерные материалы, ядерные установки и пункты хранения ядерных материалов, которые до настоящего времени могли находиться исключительно в федеральной собственности.

Среди иных социально-экономических принципов обеспечения радиационной безопасности населения выделяется также принцип недопущения зависимости от иностранных государств при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии и обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Среди основ обеспечения радиационной безопасности комментируемым Законом выделяются принципы нормирования (непревышение допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников ионизирующего излучения), обоснования (запрещение всех видов деятельности по использованию источников ионизирующего излучения, при которых полученная для человека и общества польза не превышает риск возможного вреда, причиненного дополнительным к естественному радиационному фону облучением) и оптимизации (поддержание на возможно низком и достижимом уровне с учетом экономических и социальных факторов индивидуальных доз облучения и числа облучаемых лиц при использовании любого источника ионизирующего излучения).

Данные принципы являются основными правовыми критериями, направленными на снижение и минимизацию негативного воздействия, причиняемого объектами, генерирующими ионизирующее излучение, на окружающую среду и здоровье человека (более подробно о системе и источниках государственного нормирования в области обеспечения радиационной безопасности см. [комментарий к ст. 9](#P970) Закона).

Санитарными правилами СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)", утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 27 декабря 1999 г., устанавливается, что радиационная безопасность персонала, населения и окружающей среды считается обеспеченной, если соблюдаются основные принципы радиационной безопасности (обоснование, оптимизация, нормирование) и требования радиационной защиты.

Указанный выше принцип обоснования должен применяться на стадии принятия решения уполномоченными органами при проектировании новых источников излучения и радиационных объектов, выдаче лицензий и утверждении нормативно-технической документации на использование источников излучения, а также при изменении условий их эксплуатации.

В условиях радиационной аварии принцип обоснования относится не к источникам излучения и условиям облучения, а к защитному мероприятию. При этом в качестве величины пользы следует оценивать предотвращенную данным мероприятием дозу. Однако мероприятия, направленные на восстановление контроля над источниками излучения, должны проводиться в обязательном порядке.

В тех случаях, когда вместо пределов доз действуют более высокие уровни вмешательства, принцип оптимизации должен применяться к защитному мероприятию с учетом предотвращаемой дозы облучения и ущерба, связанного с вмешательством.

Отмечается, что принцип нормирования, требующий непревышения установленных индивидуальных пределов доз и других нормативов радиационной безопасности, должен соблюдаться всеми организациями и лицами, от которых зависит уровень облучения людей.

Для контроля за эффективными и эквивалентными дозами облучения вводится система дополнительных производных нормативов от пределов доз в виде допустимых значений: мощности дозы, годового поступления радионуклидов в организм и других показателей.

Поскольку производные нормативы при техногенном облучении рассчитаны для однофакторного воздействия и каждый из них исчерпывает весь предел дозы, то их использование должно быть основано на условии непревышения единицы суммой отношений всех контролируемых величин к их допустимым значениям.

Для предупреждения использования установленного для населения предела дозы только на один техногенный источник излучения или на ограниченное их количество должны применяться квоты на основные техногенные источники облучения.

В области нормирования в сфере обеспечения радиационной безопасности также могут быть применимы Международные основные нормы безопасности для защиты от ионизирующих излучений и безопасности источников излучений, принятые совместно Продовольственной и сельскохозяйственной организацией объединенных наций, МАГАТЭ, Международной организацией труда, Агентством по ядерной энергии Организации экономического сотрудничества и развития, а также Панамериканской организацией здравоохранения и Всемирной организацией здравоохранения.

В области нормирования радиационной безопасности весьма обширной является сфера ведомственного регулирования (подробнее см. [комментарий к ст. 9](#P970) Закона).

2. Иными принципами, предусмотренными комментируемой статьей, являются основные положения, на которых должна строиться система радиационной безопасности населения при радиационной аварии.

Законодателем устанавливается, что предполагаемые мероприятия по ликвидации последствий радиационной аварии должны приносить больше пользы, чем вреда.

Указанное положение нашло отражение в ведущем нормативном правовом акте, устанавливающем общие организационно-правовые нормы в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах РФ или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера - Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера". Так, в ст. 3 устанавливается, что при защите основных объектов данного Закона должно осуществляться максимальное снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Комментируемым Законом подчеркивается, что виды и масштаб деятельности по ликвидации последствий радиационной аварии должны быть реализованы таким образом, чтобы польза от снижения дозы ионизирующего излучения, за исключением вреда, причиненного указанной деятельностью, была максимальной.

Указанные цели могут быть достигнуты при разграничении полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями в области предупреждения, возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, а также их ликвидации.

Статья 7 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" среди основных принципов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций также выделяет комплекс заблаговременных мероприятий, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, которые определяются исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств, включая силы и средства гражданской обороны.

Силы и средства гражданской обороны привлекаются к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера в порядке, установленном федеральным законом.

Планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности вышеуказанных сил и средств в установленном законодательством РФ порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Статья 4. Мероприятия по обеспечению радиационной безопасности

Комментарий к статье 4

1. В содержании комментируемой статьи раскрывается комплекс мероприятий, обеспечивающих соблюдение требований радиационной безопасности при осуществлении деятельности, связанной с источниками ионизирующего излучения.

В Основах государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу (приложение N 2 к Приказу Федерального горного и промышленного надзора России от 9 февраля 2004 г. N 19 "О реализации решений совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации и Президиума Государственного Совета Российской Федерации от 13 ноября 2003 г., протокол N 4") определены цели, приоритетные направления, основные принципы и задачи государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности РФ, а также направления программно-целевого планирования и управления в этой области. Среди целей и задач Основ можно выделить следующие:

1) внедрение современных методов и средств комплексного анализа и прогнозирования состояния ядерной и радиационной безопасности, а также управления им с использованием показателей рисков, в первую очередь обеспечить развитие научно-методической базы и программных средств в целях анализа безопасности ядерно опасных и радиационно опасных объектов и материалов;

2) обеспечение разработки и внедрения:

- перспективных установок, оборудования, технологических процессов с повышенным уровнем безопасности, в том числе радиационно безопасных, а также взрыво- и пожаробезопасных технологий, современных технологий безопасного ведения работ в области обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом, их утилизации и надежной изоляции, перспективных ядерных реакторов с повышенным уровнем ядерной и радиационной безопасности, улучшенными технико-экономическими и эксплуатационными характеристиками;

- систем, комплексов и средств оперативной диагностики состояния оборудования атомных электростанций, ядерных энергетических установок (в том числе исследовательских);

- основанных на различных физических принципах перспективных средств и методов радиационного контроля радиационно опасных объектов и материалов;

- коллективных и индивидуальных средств защиты персонала ядерно опасных и радиационно опасных объектов и населения, в том числе специальных медицинских средств защиты от воздействия ионизирующих излучений (радиопротекторы, средства борьбы с первичной реакцией на облучение, препараты выведения радионуклидов, медицинские диагностические и терапевтические средства с малым побочным радиологическим эффектом);

- средств и технологий, обеспечивающих повышение эффективности использования радиационной диагностики и радиоизотопной продукции в науке, промышленности, здравоохранении и сельском хозяйстве;

- систем и средств обеспечения изъятия, сохранности и утилизации радиоактивных источников, в первую очередь радиоизотопных термоэлектрических генераторов;

- средств и методов снижения уровня облучения граждан на территории РФ радоном и другими природными радионуклидами, поступившими в среду обитания человека из недр в результате природных процессов и деятельности по добыче, переработке и применению нефтепродуктов, других видов минерального сырья и строительных материалов;

3) организация и проведение широкомасштабных обследований в целях выявления жилых и производственных помещений, характеризующихся неприемлемо высокими уровнями облучения радоном и продуктами его распада, осуществление защитных мероприятий, разработка системы нормативных документов, касающихся снижения риска, связанного с облучением от природных источников ионизирующего излучения, формирование необходимой информационно-аналитической базы и обеспечение ее ведения;

4) совершенствование системы обучения персонала ядерно опасных и радиационно опасных объектов технике безопасности, в том числе с применением современных специализированных технических средств и учебно-методических разработок, а также с использованием элементов психологической подготовки к деятельности в экстремальных условиях;

5) создание тренажерной базы в области ядерной и радиационной безопасности, включая систему унифицированных индивидуальных и групповых тренажеров.

В целях решения задач по совершенствованию систем физической защиты ядерно опасных и радиационно опасных объектов и материалов необходимо:

- совершенствовать нормативно-правовую базу в области обеспечения физической защиты и охраны радиационно опасных объектов и материалов;

- разработать перечень угроз радиационно опасным объектам, а также типовые модели нарушителя с их последующей детализацией в качестве проектных угроз конкретным радиационно опасным объектам и объектовых моделей нарушителя в целях анализа уязвимости этих объектов и принятия адекватных мер по их физической защите;

- разработать критерии оценки эффективности систем физической защиты и охраны радиационно опасных объектов и материалов, разработать типовые тактико-технические требования к системам защиты таких объектов и материалов, в том числе касающиеся их унификации;

- осуществить организационные и технические мероприятия по защите информации, касающейся защиты и охраны радиационно опасных объектов и материалов, а также ядерного оружия.

Для обеспечения радиационной безопасности населения также требуется решение ряда задач по утилизации радиационно опасных объектов и материалов и реабилитации территорий РФ. Для этого необходимо:

1) провести инвентаризацию радиационно загрязненных территорий РФ, осуществить их категорирование по уровням потенциальной опасности для населения, разработать перспективный план реабилитации этих территорий, выделив первоочередные направления работ;

2) обеспечить оптимальные темпы переработки ядерных материалов, облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов, радиоактивных отходов, накопленных в результате создания ядерного оружия и производства ядерных оружейных материалов, функционирования предприятий атомной энергетики и промышленности, эксплуатации подводных лодок, надводных кораблей и судов с ядерными энергетическими установками, а также в результате иных видов деятельности в области использования атомной энергии в РФ;

3) обеспечить в необходимых объемах устойчивое финансирование мероприятий по утилизации выведенных из эксплуатации ядерных установок различного назначения, являющихся источниками повышенной ядерной и радиационной опасности, а также атомных подводных лодок, находящихся в пунктах базирования и отстоя с невыгруженным ядерным топливом;

4) разработать и осуществить комплекс мер:

- по улучшению состояния окружающей среды, реабилитации и возврату в сферу хозяйственной деятельности подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате реализации оборонных программ или чрезвычайных ситуаций радиационного характера промышленных объектов, сельскохозяйственных угодий и других территорий, в том числе с использованием механизмов межведомственных и межрегиональных экологических программ реабилитации радиационно загрязненных территорий;

- по переработке радиоактивных отходов в целях выделения полезной сырьевой составляющей и возвращения в хозяйственный оборот очищенных металлов, а также по компактированию и изолированию (захоронению) не подлежащих дальнейшему использованию радиоактивных материалов;

- по реконструкции и модернизации хранилищ твердых и жидких радиоактивных отходов, исчерпавших проектные сроки эксплуатации, в том числе в местах отстоя атомных подводных лодок и на предприятиях, занятых их утилизацией после вывода из эксплуатации;

- по развитию методов оценки радиационной безопасности при проведении работ с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами;

5) разработать и внедрить механизмы экономического стимулирования при осуществлении природоохранных работ, направленных на минимизацию и ликвидацию радиоактивного загрязнения окружающей среды.

Вышеперечисленные положения, реализация которых позволит в полной мере гарантировать обеспечение радиационной безопасности государства и общества, нашли свое отражение в содержании комментируемой статьи, где законодателем закрепляется основной комплекс мероприятий по защите населения и территорий от негативного воздействия источников ионизирующего излучения.

Мероприятия по обеспечению радиационной безопасности, предусмотренные комментируемой статьей, условно можно разделить на внутренние (направленные на обеспечение радиационной безопасности самого объекта, его территории (площадки), персонала, занятого на этом объекте и населения, проживающего вблизи источников ионизирующего излучения) и внешние (представляющие собой общие требования, связанные с осуществлением контроля и надзора специально уполномоченных органов власти и управления федерального и регионального уровней; информированием и обучением населения; подготовкой специалистов в области радиоэкологии, радиационной безопасности, радиобиологии и смежных наук).

Внутренние мероприятия по обеспечению радиационной безопасности регламентируются комментируемым Законом, а также иными нормативно-правовыми актами (подробнее см. [комментарий к ст. 2](#P172) Закона).

Часть указанных требований нашла отражение в санитарно-эпидемиологическом законодательстве.

Санитарными правилами СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)", утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 27 декабря 1999 г., устанавливается, что радиационная безопасность на объекте и вокруг него обеспечивается за счет:

- качества проекта радиационного объекта;

- обоснованного выбора района и площадки для размещения радиационного объекта;

- физической защиты источников излучения;

- зонирования территории вокруг наиболее опасных объектов и внутри них;

- условий эксплуатации технологических систем;

- санитарно-эпидемиологической оценки и лицензирования деятельности с источниками излучения;

- санитарно-эпидемиологической оценки изделий и технологий;

- наличия системы радиационного контроля;

- планирования и проведения мероприятий по обеспечению радиационной безопасности персонала и населения при нормальной работе объекта, его реконструкции и выводе из эксплуатации;

- повышения радиационно-гигиенической грамотности персонала и населения.

Радиационная безопасность персонала обеспечивается:

- ограничениями допуска к работе с источниками излучения по возрасту, полу, состоянию здоровья, уровню предыдущего облучения и другим показателям;

- знанием и соблюдением правил работы с источниками излучения;

- достаточностью защитных барьеров, экранов и расстояния от источников излучения, а также ограничением времени работы с источниками излучения;

- созданием условий труда, отвечающих требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства;

- применением индивидуальных средств защиты;

- соблюдением установленных контрольных уровней;

- организацией радиационного контроля;

- организацией системы информации о радиационной обстановке;

- проведением эффективных мероприятий по защите персонала при планировании повышенного облучения в случае угрозы и возникновении аварии.

Радиационная безопасность населения обеспечивается:

- созданием условий жизнедеятельности людей, отвечающих требованиям санитарно-эпидемиологических нормативов;

- установлением квот на облучение от разных источников излучения;

- организацией радиационного контроля;

- эффективностью планирования и проведения мероприятий по радиационной защите в нормальных условиях и в случае радиационной аварии;

- организацией системы информации о радиационной обстановке.

При разработке мероприятий по снижению доз облучения персонала и населения следует исходить из того, что индивидуальные дозы должны в первую очередь снижаться там, где они превышают допустимый уровень облучения, мероприятия по коллективной защите людей должны осуществляться в отношении тех источников излучения, где возможно достичь наибольшего снижения коллективной дозы облучения при минимальных затратах, а снижение доз от каждого источника излучения должно, прежде всего, достигаться за счет уменьшения облучения критических групп для этого источника излучения.

Среди внешних мероприятий, связанных с обеспечением радиационной безопасности населения, выделяются контрольно-надзорные полномочия специально уполномоченных органов власти и управления федерального и регионального уровней в области обеспечения соблюдения законодательства в области радиационной безопасности.

Указанные полномочия находят свое отражение в сфере реализации государственной политики в области обеспечения радиационной безопасности и контроля за ее реализацией, а также разработки и принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также федеральных программ в области обеспечения радиационной безопасности и контроля за их соблюдением во исполнение указанной государственной политики (подробнее см. [комментарий к ст. 5](#P491) Закона).

В области обеспечения радиационной безопасности комментируемой статьей закрепляются меры организационного, инженерно-технического, санитарно-гигиенического, медико-профилактического характера, которые находят свое отражение в системе организации и проведения социально-гигиенического мониторинга.

Социально-гигиенический мониторинг (далее - СГМ) - государственная система наблюдений за состоянием здоровья населения и среды обитания человека, их анализа, оценки и прогноза, а также определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием факторов среды обитания.

В соответствии с Методическими указаниями МУ 2.6.1.1868-04 "Внедрение показателей радиационной безопасности о состоянии объектов окружающей среды, в т.ч. продовольственного сырья и пищевых продуктов, в систему социально-гигиенического мониторинга" (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 5 марта 2004 г.) определяются основные показатели радиационной безопасности о состоянии объектов окружающей среды и среды обитания людей, в т.ч. продовольственного сырья и пищевых продуктов в общей системе СГМ на территории субъектов РФ, а также устанавливаются требования к сбору, хранению, обработке и оценке информации о показателях радиационной безопасности населения и состояния объектов окружающей среды.

Показателями радиационной безопасности в системе социально-гигиенического мониторинга признаются контролируемые параметры среды обитания, характеризующие радиационную обстановку и состояние радиационной безопасности населения.

Мониторинг за радиационной обстановкой в рамках СГМ осуществляется с целью оценки уровней облучения населения, выявления изменений и прогноза состояния радиационной обстановки в целом или отдельных ее параметров (показателей), установления причин неблагоприятного изменения радиационных факторов среды обитания и устранения или уменьшения их вредного воздействия на человека и (или) среду обитания и проводится на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и уровне муниципальных образований в соответствии с порядком, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 2006 г. N 60 "Об утверждении Положения о проведении социально-гигиенического мониторинга".

Формирование федерального информационного фонда данных СГМ (ФИФ СГМ) о показателях радиационной безопасности населения и состояния объектов окружающей среды осуществляется на уровне субъектов РФ (на базе центров Госсанэпиднадзора в субъектах РФ и на транспорте) и федеральном уровне.

Основными задачами СГМ указанной разновидности являются установление перечня показателей, необходимых для оценки состояния радиационной безопасности объектов окружающей среды и среды обитания людей, в т.ч. продовольственного сырья и пищевых продуктов, унификация системы сбора, хранения, обработки и оценки информации о показателях радиационной безопасности населения и состояния объектов окружающей среды на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне муниципальных образований, а также обеспечение единых требований к проведению радиационного контроля показателей радиационной безопасности населения и состояния объектов окружающей среды.

Объектами контроля за показателями радиационной безопасности населения и состояния объектов окружающей среды являются атмосферный воздух на территории населенных пунктов (районов и т.п.), почва населенных пунктов и их ареалов, вода открытых водоемов, питьевая вода, а также продовольственное сырье и пищевые продукты.

Основными контролируемыми параметрами, характеризующими радиационную безопасность населения и радиоактивное загрязнение объектов окружающей среды на наблюдаемых территориях, являются:

- мощность дозы гамма-излучения в жилых и общественных зданиях и на открытой местности на территории населенных пунктов (районов и т.п.);

- содержание радиоактивных веществ в атмосферном воздухе, включая среднегодовые значения эквивалентной равновесной объемной активности (ЭРОА) изотопов радона, и радиоактивных выпадений из атмосферы на территории населенных пунктов (районов и т.п.);

- плотность радиоактивного загрязнения почв и содержание радионуклидов в почве населенных пунктов и их ареалов;

- среднегодовые значения эквивалентной равновесной объемной активности (ЭРОА) изотопов радона в воздухе жилых и общественных помещений на территории населенного пункта (района и т.п.);

- суммарная альфа- и бета-активность, содержание природных и техногенных радионуклидов в воде открытых водоемов и питьевой воде;

- содержание цезия-137 и стронция-90 в продовольственном сырье и пищевых продуктах.

Численные значения перечисленных параметров являются основой для проведения расчетов доз внешнего и внутреннего облучения населения.

Проведение мониторинга на всех уровнях осуществляется путем выполнения измерений, сбора, хранения, обработки и анализа численных значений показателей радиационной безопасности населения и состояния объектов окружающей среды.

Для целей СГМ на территории субъектов РФ используются данные радиационного контроля, получаемые при осуществлении производственного радиационного контроля, осуществляемого аккредитованными в соответствующих областях измерений лабораториями радиационного контроля, государственного санитарно-эпидемиологического надзора, выполнения санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, а также сертификационных и иных измерений, выполненных аккредитованными в соответствующих областях измерений лабораториями радиационного контроля.

3. Среди внешних мероприятий в области обеспечения радиационной безопасности комментируемой статьей также выделяется обучение в сфере существующих мер по обеспечению радиационной безопасности и информирование населения о радиационной обстановке в государстве.

Сфера правового регулирования отношений в области информирования населения по вопросам обеспечения радиационной безопасности весьма обширна (подробнее об этом см. [комментарий к ст. 23](#P2206) Закона).

В соответствии с Основами государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности РФ предусматривается, что для повышения образовательного уровня субъектов, вовлеченных в процесс подготовки, принятия и реализации решений, касающихся радиационной безопасности государства и общества, необходимо совершенствовать систему отбора, подготовки и аттестации высококвалифицированных кадров, в том числе руководящего звена, в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, а также осуществлять обучение населения способам защиты от воздействия негативных факторов при обращении с ядерными материалами, радиоактивными веществами, радиоактивными отходами и источниками ионизирующего излучения при угрозах чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

Соглашением о сотрудничестве в области подготовки специалистов по радиоэкологии, радиационной безопасности, радиобиологии и смежным наукам (Минск, 30 ноября 2000 г.) отмечается, что в связи с тем, что радиационные факторы стали неотъемлемой составной частью среды обитания современной цивилизации, принимая во внимание важность и особую остроту радиоэкологических проблем, общих для большинства государств - участников Содружества Независимых Государств (далее - Содружество), пострадавших от Чернобыльской и других радиационных аварий, последствий ядерных взрывов, размещения ядерных и накопления других радиоактивных отходов, сознавая, что крупные экологические аварии и скопление радиоактивных отходов неизбежно затрагивают большие территории и их минимизация невозможна без согласованного тесного сотрудничества государств, учитывая, что научное сопровождение ядерных программ в государствах - участниках Содружества осуществлялось неравномерно и не во всех государствах - участниках Содружества создана сеть подготовки специалистов по радиоэкологии, радиационной безопасности, радиобиологии и смежным наукам, стороны, подписавшие указанное Соглашение, будут сотрудничать в области подготовки специалистов по радиоэкологии, радиационной безопасности, радиобиологии и смежным наукам для решения научных, социальных и экономических проблем, связанных с радиационным воздействием, а также обмена информацией и новыми технологиями по этим проблемам.

Данное сотрудничество сторон в области подготовки специалистов по радиоэкологии, радиационной безопасности, радиобиологии и смежным наукам должно осуществляться с учетом накопленного опыта в Республике Беларусь, Российской Федерации, Украине и в других государствах - участниках Содружества на базе учебных заведений (центров) этих государств, а также учебных заведений (центров) других сторон.

Стороны, подписавшие Соглашение, будут оказывать содействие развитию сети поэтапного образования по согласованным программам подготовки специалистов по радиоэкологии, радиационной безопасности, радиобиологии и смежным наукам.

В соответствии с Основами государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности РФ предусматривается, что для решения задач по подготовке и повышению квалификации кадров необходимо совершенствовать систему отбора, подготовки и аттестации высококвалифицированных кадров, в том числе руководящего звена, в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, а также осуществлять обучение населения способам защиты от воздействия негативных факторов при обращении с ядерными материалами, радиоактивными веществами, радиоактивными отходами и источниками ионизирующего излучения, при угрозах чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

Глава II. ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья 5. Полномочия Российской Федерации в области обеспечения радиационной безопасности

Комментарий к статье 5

1. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении РФ находятся установление основ федеральной политики и программ в области государственного экологического и иного развития, а также оборона и безопасность РФ.

Полномочия РФ, изложенные в комментируемой статье, касаются обеспечения радиационной безопасности посредством деятельности специально уполномоченных органов власти и управления РФ, в компетенцию которых входят разработка, принятие и реализация соответствующих государственно-властных решений.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (ст. 5) среди основных полномочий органов государственной власти РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, называет установление требований и порядка обращения с радиоактивными и опасными отходами, а также контроль за обеспечением радиационной безопасности (подробнее см. [комментарий к ст. 14](#P1508) Закона).

Указанные функции могут быть реализованы путем осуществления такими органами законотворческих, социально-экономических, контрольно-надзорных и организационно-распорядительных полномочий, предусмотренных комментируемой статьей, которые должны осуществляться в рамках единой последовательной федеральной государственной политики в сфере радиационной безопасности государства и общества.

Во исполнение вышеуказанных положений были приняты Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности РФ на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Приказом Госгортехнадзора РФ от 9 февраля 2004 г. N 19 "О реализации решений совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации и Президиума Государственного Совета Российской Федерации от 13 ноября 2003 года, протокол N 4".

Основами подчеркивается, что обеспечение ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии является одной из важнейших составляющих обеспечения национальной безопасности РФ.

Целью государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности выступает последовательное снижение до приемлемого уровня техногенного воздействия на население и окружающую среду при использовании атомной энергии и снижение до допустимых норм воздействия природных источников ионизирующего излучения.

Для достижения этой цели необходимо обеспечить концентрацию государственных усилий и ресурсов на следующих приоритетных направлениях:

- совершенствование государственного управления и координации работ в области ядерной и радиационной безопасности, в первую очередь государственной системы обеспечения радиационной безопасности РФ, осуществляемое с учетом международной практики;

- совершенствование государственного регулирования в области использования атомной энергии, включая повышение эффективности лицензионной деятельности и экспертиз безопасности в этой области;

- усиление защиты ядерно опасных и радиационно опасных объектов от вредного влияния техногенных, природных факторов и террористических проявлений, повышение защищенности населения и окружающей среды от воздействия неблагоприятных факторов, связанных с использованием атомной энергии, и природных источников ионизирующих излучений;

- совершенствование систем и средств физической защиты объектов использования атомной энергии, повышение их противодиверсионной и антитеррористической устойчивости;

- интенсификация и совершенствование организации работ по утилизации выведенных из эксплуатации радиационно опасных объектов и материалов;

- реабилитация территорий РФ, на которых сложилась неблагополучная радиационная обстановка;

- проведение радиационно-эпидемиологических исследований для оценки состояния здоровья лиц, подвергшихся радиационному воздействию;

- совершенствование медицинского обеспечения и системы реабилитации персонала радиационно опасных объектов и населения;

- повышение эффективности международного сотрудничества в области ядерной и радиационной безопасности.

2. Единую государственную политику в области обеспечения радиационной безопасности призваны обеспечивать гуманитарные, организационно-распорядительные, социально-экономические и иные принципы, последовательно реализующиеся в едином правовом поле, на базе которых реализуются полномочия РФ, предусмотренные комментируемой статьей.

Центральное место в системе принципов государственной политики в области обеспечения радиационной безопасности государства и общества занимают основные гуманитарные принципы, прежде всего направленные на соблюдение и защиту неотъемлемых конституционных прав, свобод и законных интересов личности. К ним следует отнести:

- соблюдение законодательства РФ, а также международных договоров, соглашений и конвенций, участницей которых является Российская Федерация; обеспечение радиационной безопасности как непременного условия осуществления любой деятельности в области использования атомной энергии;

- поддержание баланса интересов государства, прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций, участвующих в деятельности по использованию атомной энергии и радиоактивных материалов, взаимная ответственность личности, общества и государства за обеспечение радиационной безопасности, персонификация ответственности должностных лиц;

- гарантированное государством обеспечение допустимых пределов радиационного облучения, получаемого гражданами от всех источников ионизирующего излучения, запрещение всех видов деятельности в области использования атомной энергии, при которых получение положительного результата не компенсирует риска возможного вреда;

- доступность информации о состоянии радиационной безопасности при соблюдении законодательства РФ в области защиты государственной тайны.

К основным организационно-распорядительным принципам государственной политики в области обеспечения радиационной безопасности государства и общества относятся:

- централизованное государственное управление радиационно опасными объектами и контроль их деятельности в условиях рыночной экономики;

- рациональное сочетание федеральных и региональных интересов с обеспечением приоритета федеральных интересов при решении вопросов обеспечения радиационной безопасности;

- обеспечение комплексной защиты радиационно опасных производств, объектов и материалов от всех возможных негативных воздействий, в том числе от террористических угроз;

- обеспечение разрешительного характера деятельности в области ионизирующих источников излучения с использованием механизмов лицензирования и сертификации;

- разделение функций между органами государственного надзора и контроля за ядерной и радиационной безопасностью, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление деятельностью по использованию атомной энергии, собственниками радиационно опасных объектов и эксплуатирующими их организациями;

- недопущение зависимости от иностранных государств при осуществлении деятельности в области обеспечения радиационной безопасности;

- поддержание в постоянной готовности сил и средств ликвидации последствий возможных чрезвычайных ситуаций, связанных с использованием ионизирующих источников излучения.

К основным социально-экономическим принципам государственной политики в области обеспечения радиационной безопасности государства и общества следует отнести следующие:

- реализация концепции социально приемлемого риска, имеющей целью минимизацию ядерного и радиационного рисков (как компонентов совокупного техногенного риска), в том числе поддержание на возможно низком уровне (с учетом экономических и социальных факторов) допустимых индивидуальных доз облучения и сокращение числа облучаемых лиц при использовании источников ионизирующего излучения;

- концентрация усилий и ресурсов (в том числе бюджетных и внебюджетных средств) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, собственников радиационно опасных объектов и эксплуатирующих их организаций на приоритетных направлениях обеспечения ядерной и радиационной безопасности;

- сохранение федеральной собственности на все ядерно опасные объекты и материалы военного и двойного назначения, а также возможность передачи в установленном порядке не имеющих военного и двойного назначения радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов в собственность субъектов РФ, муниципальную собственность и собственность юридических лиц при обеспечении ими установленного порядка учета, отчетности, сохранности и использования по назначению перечисленных источников, веществ и отходов и при осуществлении контроля за их деятельностью со стороны уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Соблюдение вышеперечисленных принципов должно обеспечивать последовательную реализацию задач по совершенствованию государственного управления, координации и контроля в области обеспечения радиационной безопасности, для чего необходимо:

1) усилить роль государственного управления в сфере использования и государственного регулирования в области обеспечения безопасности при использовании источников ионизирующего излучения, а также усовершенствовать взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, распределить полномочия и установить ответственность должностных лиц этих органов, обеспечить концентрацию усилий и ресурсов (в том числе бюджетных и внебюджетных средств) на приоритетных направлениях обеспечения радиационной безопасности;

2) разработать проекты федеральных законов о ядерной безопасности, ядерных установках военного назначения, о создании, эксплуатации, транспортировке, обеспечении безопасности и утилизации ядерного оружия и внести их в установленном порядке на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ;

3) обеспечить развитие государственной системы радиационной безопасности, в первую очередь в части, касающейся совершенствования ее структуры и уточнения задач, обеспечения иерархической подчиненности и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области обеспечения радиационной безопасности;

4) добиться выделения необходимых для обеспечения радиационной безопасности бюджетных средств и их рационального использования;

5) разработать и внедрить в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" технические регламенты и стандарты обеспечения деятельности в области использования атомной энергии, в том числе связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных установок военного и двойного назначения, а также деятельности по обращению с радиоактивными материалами и радиоактивными отходами, образующимися при использовании атомной энергии;

6) усилить контроль на таможенной границе РФ за транспортировкой ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий на их основе;

7) провести инвентаризацию радиационно опасных объектов и материалов (включая выведенные из эксплуатации) и на этой основе:

- разработать перечень радиационно опасных объектов РФ, являющийся составной частью перечня опасных объектов РФ;

- разработать единую методику категорирования радиационно опасных объектов и на ее основе - перечень критически важных радиационно опасных объектов, включив в него объекты, наиболее опасные и (или) наиболее значимые для обеспечения национальной безопасности РФ и безопасности ее населения (в составе перечня критически важных объектов РФ);

- усовершенствовать государственную систему учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

- создать и ввести в действие отраслевой медико-дозиметрический регистр работников атомной промышленности в целях определения групп потенциального радиационного риска;

- усовершенствовать систему мер по защите информации, касающейся безопасности ядерно опасных объектов и ядерного оружия, обеспечить защиту этой информации от несанкционированного доступа в системах учета и контроля ядерно опасных объектов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

8) обеспечить совершенствование и развитие:

- системы обеспечения качества объектов использования атомной энергии в мирных и военных целях, необходимой для подтверждения соответствия установленным требованиям систем качества организаций, осуществляющих деятельность по созданию, эксплуатации, хранению, перевозке, реализации и утилизации указанных объектов;

- системы гарантированного государственного страхования и социальной защиты граждан, профессиональная деятельность или условия проживания которых связаны с повышенным радиационным воздействием, а также граждан, подвергшихся сверхнормативному радиационному воздействию по вине государства;

- системы страхования ядерных и радиационных рисков;

- системы лицензирования деятельности в области использования атомной энергии в мирных целях и обеспечения ядерной и радиационной безопасности;

- единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки на территории РФ;

- единой государственной системы контроля и учета индивидуальных доз облучения населения и персонала радиационно опасных объектов;

9) установить административно-правовой статус зон безопасности вокруг радиационно опасных объектов с учетом необходимости повышения их защищенности в условиях усиления террористических угроз;

10) обеспечить поддержание необходимого уровня готовности сил и средств для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также террористических актов на особо радиационно опасных объектах;

11) обеспечить социальную защищенность лиц, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, в том числе совершенствовать механизмы дополнительного экономического стимулирования и социальной защиты персонала радиационно опасных объектов, включая персонал, обеспечивающий защиту и охрану этих объектов, а также медицинский персонал, входящий в формирования повышенной готовности;

12) повысить эффективность научно-методического, финансово-экономического, нормативного, материально-технического, организационного обеспечения деятельности, осуществляемой по следующим основным направлениям:

- освоение и внедрение критических технологий РФ, к числу которых относятся технологии, обеспечивающие безопасность атомной энергетики;

- разработка и реализация долгосрочной стратегии обеспечения безопасности радиационно опасных объектов, населения и окружающей среды при использовании атомной энергии в различных отраслях экономики и медицины;

- безопасное обращение с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом;

- контроль за радиационной обстановкой окружающей среды на территории РФ, предотвращение ее загрязнения, реабилитация загрязненных территорий;

- снижение риска и уменьшение негативных последствий природных и техногенных катастроф на радиационно опасных объектах, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций радиационного характера;

- поддержание на необходимом уровне готовности системы медицинского обеспечения предприятий по атомной энергии к проведению комплекса социальных, лечебно-профилактических и санитарно-гигиенических мероприятий в случае возможных чрезвычайных ситуаций, в том числе связанных с террористическими актами в отношении радиационно опасных объектов;

- защита населения от сверхнормативного радиационного воздействия всех видов источников ионизирующих излучений;

- охрана здоровья населения и персонала радиационно опасных объектов, включая персонал, обеспечивающий защиту и охрану этих объектов;

13) обеспечить государственный контроль за транспортировкой радиационно опасных объектов и материалов на территории РФ, включая непрерывный автоматизированный мониторинг их местоположения и состояния в процессе транспортировки.

3. Вышеперечисленным целям и задачам государственной политики в области обеспечения радиационной безопасности населения подчинены перечисленные в комментируемой статье полномочия РФ, которые можно условно разделить на два основополагающих направления:

1) правовое направление, в рамках которого осуществляются разработка, принятие и реализация федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ в области обеспечения радиационной безопасности и контроля за их соблюдением.

Объектами законотворческой деятельности специально уполномоченных федеральных органов являются следующие отношения:

а) лицензирование деятельности, касающейся источников ионизирующего излучения.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" в ст. 4 определяет критерии определения лицензируемых видов деятельности. Так, к ним относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов РФ и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

Постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. N 45 "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности" подчеркивается, что деятельность, связанная с осуществлением радиационного воздействия на окружающую среду и здоровье человека, является промышленно опасной, предполагающей соблюдение особого праворазрешительного порядка.

Система органов, в полномочия которых входит осуществление лицензирования деятельности, выступающей предметом правового регулирования комментируемого Закона, достаточно обширна (подробнее о лицензировании см. [комментарий к ст. 10](#P1170) Закона);

б) введение особых режимов проживания населения в зонах радиоактивного загрязнения.

Указанные полномочия федеральных органов непосредственным образом связаны с регламентацией условий жизнедеятельности и особых режимов проживания на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате радиационных аварий.

Сфера правового регулирования указанных полномочий федеральных органов власти и управления в области обеспечения радиационной безопасности достаточно обширна как на законном, так и на подзаконном уровнях.

В ст. 2 Федерального закона от 10 июля 2001 г. N 92-ФЗ "О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории" закрепляется, что разработка специальных экологических программ осуществляется в соответствии с законодательством РФ в области использования атомной энергии, законодательством РФ в области охраны окружающей среды, программами социально-экономического развития РФ и с учетом следующих факторов:

- необходимости реабилитации радиационно загрязненных участков территории и охраны окружающей среды;

- направлений социально-экономического развития субъектов РФ, на территориях которых находятся радиационно загрязненные участки;

- радиационной безопасности населения, уровней радиационного загрязнения участков территории, задач их реабилитации;

- включения в специальные экологические программы мер по социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате радиационных аварий, в том числе мер по охране здоровья таких граждан и их переселению из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению;

- объема финансирования специальных экологических программ за счет поступлений от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 июня 2002 г. N 421 "Об утверждении Положения о разработке специальных экологических программ реабилитации радиационно загрязненных участков территории" предусматривается, что указанные программы разрабатываются в целях обеспечения радиационной безопасности населения, общего снижения риска воздействия радиации и улучшения экологической ситуации на радиационно загрязненных участках территории путем проведения мероприятий по реабилитации таких участков, утилизации или ликвидации выведенных из эксплуатации радиационно опасных объектов (подробнее о программном обеспечении отношений, связанных с обеспечением радиационной безопасности см. [комментарий к ст. 8](#P846) Закона);

в) информирование населения о радиационной обстановке.

Предоставление своевременной, полной и достоверной экологически значимой информации является необходимой и существенной гарантией основных экологических прав граждан, закрепленных в ст. 42 Конституции РФ.

Информация в области обеспечения радиационной безопасности как разновидность экологически значимой информации представляет собой совокупность сведений о подготовке, принятии и реализации экологически значимой деятельности, связанной с размещением источников ионизирующего излучения, способной негативно повлиять на состояние окружающей среды и природных ресурсов, а также на экологические права и законные интересы граждан.

Право каждого на достоверную, полную и своевременную информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране соотносится с одним из основных правовых принципов охраны окружающей среды - гласности в природоохранительной деятельности государственных органов, предприятий, граждан, предусмотренным Федеральным законом "Об охране окружающей среды" (подробнее о правах граждан и общественных объединений на получение информации в области радиационной безопасности см. [комментарий к ст. 23](#P2206) Закона).

На ряд федеральных органов, вовлеченных в процесс подготовки, принятия и реализации решений, связанных с радиационными объектами и источниками ионизирующего излучения (подробнее о полномочиях указанных органов см. [комментарий к ст. 7](#P738) Закона), действующим законодательством возложен ряд полномочий в сфере информирования населения.

В частности, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" в ст. 10 среди основных полномочий Правительства РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций выделяет установление порядка сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций между исполнительными органами государственной власти, а также органами управления, специально уполномоченными на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также порядок предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей;

г) установление порядка определения социальных гарантий за повышенный риск причинения вреда здоровью граждан и нанесения убытков их имуществу, обусловленных радиационным воздействием, а также порядка возмещения причиненных вреда здоровью граждан и убытков их имуществу в результате радиационной аварии (подробнее см. [комментарий к ст. 25](#P2313) и [ст. 26](#P2334) Закона);

д) осуществление международного сотрудничества РФ в области обеспечения радиационной безопасности и выполнение обязательств РФ по международным договорам РФ (подробнее о международно-правовых основах обеспечения радиационной безопасности см. [комментарий к ст. 2](#P228) Закона).

Примером реализации данных полномочий может служить Постановление Правительства РФ от 19 марта 2001 г. N 204 "О государственном компетентном органе по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них", где на Министерство промышленности и энергетики РФ и Федеральное агентство по атомной энергии (данные функции переданы в ведение Министерства природных ресурсов и экологии РФ - далее Минприроды России, а также Ростехнадзора) возложен ряд полномочий по международному сотрудничеству в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности при перевозках радиоактивных материалов, а также по представлению в установленном порядке информации по обеспечению ядерной и радиационной безопасности при перевозках радиоактивных материалов органам государственной власти, общественным объединениям и международным организациям;

2) контрольно-надзорное направление, связанное с реализацией полномочий федеральных органов в области контроля, надзора и учета за радиационной обстановкой и дозами облучения населения, а также обеспечения радиационной безопасности на территории РФ, которое осуществляется в следующих формах:

а) создание и обеспечение функционирования единой системы государственного управления в области обеспечения радиационной безопасности, в том числе контроля и учета доз облучения населения (подробнее о системе органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю, учету и надзору в сфере радиационной безопасности см. подробнее [комментарий к ст. 7](#P738) Закона).

Среди элементов единой системы государственного управления в области обеспечения радиационной безопасности можно выделить государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый на основании Постановления Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. N 569, на который возлагаются задачи по предупреждению вредного воздействия на человека факторов среды обитания (в том числе источников ионизирующего излучения), а также гигиеническое воспитание и обучение граждан.

Подчеркивается, что основным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор в РФ, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее - Роспотребнадзор) и ее территориальные органы, созданные в установленном законодательством РФ порядке для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, муниципальных образованиях и на транспорте.

В рамках реализации полномочий органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, Постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. N 718 была создана единая государственная система контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан (ЕСКИД) (подробнее см. [комментарий к ст. 18](#P1856) Закона).

В области контроля за обеспечением радиационной безопасности населения было принято Постановление Правительства РФ от 28 января 1997 г. N 93 "О порядке разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий", которым устанавливаются основы радиационно-гигиенической паспортизации организаций и территорий, которая является государственной системой оценки влияния основных источников ионизирующего излучения (техногенных и естественных) и направлена на обеспечение радиационной безопасности населения в зависимости от состояния среды обитания и условий жизнедеятельности, сопряженной с другими системами наблюдения за ионизирующим излучением.

При ведении радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий используется информация банков данных информационных систем (Единая государственная автоматизированная система контроля радиационной обстановки на территории РФ, социально-гигиенический мониторинг), ведомств и организаций, аккредитованных в установленном порядке (подробнее см. [комментарий к ст. 13](#P1450) Закона);

б) организация и проведение оперативных мероприятий в случае угрозы возникновения радиационной аварии, а также реализация мероприятий по ликвидации последствий радиационных аварий (подробнее см. [комментарий к ст. ст. 19](#P1916) - [21](#P2118) Закона);

в) контроль за перемещением источников ионизирующего излучения.

В соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и принятым во его исполнение Постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. N 204 "О государственном компетентном органе по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них" на Росатом возлагаются полномочия государственного компетентного органа по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них.

Порядок осуществления перевозок радиоактивных материалов по территории РФ, включая транзитные, используемых в мирных и оборонных целях, является обязательным для осуществляющих указанную деятельность юридических лиц независимо от организационно-правовой формы, а также для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и Российской академии наук.

Действующим законодательством в сферу обеспечения перевозки радиоактивных материалов могут быть также вовлечены организации, находящиеся в ведении Министерства обороны РФ (далее - Минобороны России) и Федеральной службы безопасности РФ (далее - ФСБ России) в рамках предоставленных им полномочий.

Подчеркивается, что деятельность Росатома не должна подменять деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, или препятствовать выполнению ими соответствующих функций, связанных с перевозками радиоактивных материалов, а также выполнению Министерством путей сообщения РФ и Министерством транспорта РФ функций соответственно компетентного органа РФ по перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом и компетентного органа РФ по перевозке опасных грузов воздушным, морским, внутренним водным, автомобильным и промышленным транспортом и других функций в части перевозок радиоактивных материалов, выполняемых этими федеральными органами исполнительной власти в соответствии с законодательством РФ;

г) контроль за оказанием помощи населению, подвергшемуся облучению в результате радиационных аварий.

Система контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере достаточно обширна (подробнее см. [комментарий к ст. ст. 1](#P75), [20](#P2045), [21](#P2118), [22](#P2189) и [26](#P2334) Закона).

В частности, в связи с Постановлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Ростехнадзор) от 27 декабря 2006 г. N 13 "Об утверждении и введении в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии "Требования к планированию мероприятий по действиям и защите работников (персонала) при радиационных авариях на ядерной установке судна и (или) иного плавсредства" (далее - правила) устанавливаются требования к планированию мероприятий по действиям и обеспечению защиты работников (персонала) в случае возникновения радиационных аварий и выхода ионизирующего излучения и (или) радиоактивных веществ за физические барьеры безопасности при эксплуатации ядерной установки судна в море и (или) в порту.

Указанные правила распространяются на планирование мероприятий по действиям и защите работников (персонала) при радиационных авариях органами управления использованием атомной энергии, эксплуатирующими организациями, работниками судов с ядерными установками, организациями, выполняющими работы и предоставляющими услуги в области использования атомной энергии, а также людьми, временно находящимися на судне, а также на эксплуатируемые и выводимые из эксплуатации ядерные установки судов и (или) иных плавсредств, в том числе плавучие энергоблоки с ядерными энергетическими установками.

В соответствии с правилами эксплуатирующая организация планирует и обеспечивает готовность к действиям и защите работников при радиационных авариях на ядерных установках судов.

Приказом Минздрава России от 24 января 2000 г. N 20 "О введении в действие руководства по организации санитарно-гигиенических и лечебно-профилактических мероприятий при крупномасштабных радиационных авариях" определяются основные принципы организации, планирования и проведения санитарно-гигиенических и лечебно-профилактических мероприятий при различных типах и классах радиационных аварий, а также порядок организации медицинской помощи населению в условиях крупномасштабной радиационной аварии.

Планирование и проведение медицинских мероприятий осуществляются в комплексе организационных, инженерно-технических, экологических, правовых и других мер с целью минимизации последствий радиационной аварии для здоровья населения, персонала аварийного объекта и лиц, занятых в работах по ликвидации последствий аварии (подробнее о нормативно-правовом обеспечении отношений, связанных с защитой населения и работников (персонала) от радиационной аварии см. [комментарий к ст. 19](#P1916) Закона);

д) регулирование экспорта и импорта ядерных материалов, радиоактивных веществ и иных источников ионизирующего излучения, а также контроль за осуществлением их экспорта и импорта.

На основании Указа Президента РФ от 27 марта 1992 г. N 312 "О контроле за экспортом из Российской Федерации ядерных материалов, оборудования и технологий" устанавливается, что экспорт из РФ ядерных материалов, а также технологий, оборудования, установок и специальных неядерных материалов, предназначенных для их обработки, использования или производства, в любое государство, не обладающее ядерным оружием, может осуществляться только при условии постановки всей ядерной деятельности этого государства под гарантии МАГАТЭ.

В исключительных случаях такой экспорт из РФ в государство, не обладающее ядерным оружием и не поставившее всю свою ядерную деятельность под гарантии МАГАТЭ, может выполняться по индивидуальным решениям Правительства РФ при соблюдении условий, при которых осуществление поставки не противоречит международным обязательствам РФ, правительством принимающего государства представлены официальные заверения, исключающие такое использование поставляемых материалов, оборудования и технологий, которое может привести к созданию ядерного взрывного устройства, а также при условии того, что поставка осуществляется исключительно для обеспечения безопасной эксплуатации существующих на территории принимающего государства ядерных установок.

К указанным установкам применяются гарантии МАГАТЭ.

Объектами указанного правового регулирования выступают ядерные материалы, оборудование, специальные неядерные материалы и соответствующие технологии, утвержденные Указом Президента РФ от 14 февраля 1996 г. N 202.

В рамках указанных отношений также применимы нормы Постановления Правительства РФ от 14 июня 2001 г. N 462 "Об утверждении Положения об осуществлении контроля за внешнеэкономической деятельностью в отношении оборудования и материалов двойного назначения, а также соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях", которое было разработано в целях защиты национальных интересов и обеспечения выполнения международных обязательств РФ по нераспространению ядерного оружия, определяет порядок осуществления контроля за внешнеэкономической деятельностью в отношении оборудования, материалов и технологий, включенных в перечень оборудования и материалов двойного назначения и соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях, в отношении которых осуществляется экспортный контроль.

Контроль за внешнеэкономической деятельностью в отношении контролируемых оборудования, материалов и технологий включает в себя:

а) разрешительный порядок осуществления внешнеэкономических операций, предусматривающих вывоз из РФ (кроме вывоза в режиме транзита) и (или) передачу контролируемых оборудования, материалов и технологий (включая передачу оборудования и технологий в виде отдельных компонентов) иностранным лицам, международным организациям или представителям этих организаций (далее - иностранные лица) любым способом, включая пересылку в почтовых отправлениях или по электронным каналам связи;

б) таможенный контроль и таможенное оформление перемещаемых через таможенную границу РФ контролируемых оборудования, материалов и технологий в форме технических данных, если иное не установлено федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

На основании Постановления Правительства РФ от 15 декабря 2000 г. N 973 "Об экспорте и импорте ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий" под экспортом из РФ и импортом в РФ ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, включенных в утвержденный Список, понимаются все виды внешнеэкономических операций, связанных с вывозом из РФ и ввозом в Российскую Федерацию (за исключением перемещения в режиме транзита) ядерных товаров и технологий, а также с их передачей иностранным лицам на территории РФ.

Экспорт из РФ и импорт в Российскую Федерацию ядерных товаров и технологий осуществляются в строгом соответствии с требованиями законодательства и международными обязательствами РФ в области нераспространения ядерного оружия.

В комментируемой статье содержится положение о том, что действующим законодательством могут быть также установлены иные полномочия РФ в области обеспечения радиационной безопасности.

Поскольку при обеспечении прав граждан на радиационную безопасность смежными правами являются права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. N 5487-1 в ст. 5 устанавливаются существенные полномочия федеральных органов государственной власти в области охраны здоровья граждан при обеспечении радиационной безопасности, среди которых можно выделить такие, как:

- принятие и изменение федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ в области охраны здоровья граждан, надзор и контроль за их соблюдением и исполнением;

- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья граждан;

- установление и проведение единой государственной политики в области охраны здоровья граждан, разработка и реализация федеральных программ по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, санитарно-гигиеническому образованию населения и по другим вопросам в области охраны здоровья граждан;

- организация оказания специализированной медицинской помощи гражданам РФ в федеральных специализированных медицинских учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ;

- организация оказания медицинской помощи, предусмотренной федеральными законами для определенных категорий граждан РФ, в том числе формирование государственного задания на оказание этой помощи в медицинских организациях в порядке, определяемом Правительством РФ;

- формирование государственного задания на оказание высокотехнологичной медицинской помощи гражданам РФ в медицинских организациях в порядке, определяемом Правительством РФ;

- организация и обеспечение государственного санитарно-эпидемиологического надзора;

- организация системы санитарной охраны территории РФ;

- реализация мер, направленных на спасение жизни людей и защиту их здоровья при чрезвычайных ситуациях, информирование населения об обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах;

- обеспечение единой технической политики в области фармацевтической и медицинской промышленности, утверждение государственных стандартов РФ, технических условий на продукцию медицинского назначения, организация надзора за их соблюдением;

- установление стандартов медицинской помощи, стандартов оснащения организаций здравоохранения медицинским оборудованием и других федеральных стандартов в сфере здравоохранения;

- разработка и утверждение программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи, включающей в себя базовую программу обязательного медицинского страхования;

- установление единой федеральной системы статистического учета и отчетности в области охраны здоровья граждан;

- разработка единых критериев и программ подготовки медицинских и фармацевтических работников, определение номенклатуры специальностей в здравоохранении и номенклатуры организаций здравоохранения;

- координация деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, иных хозяйствующих субъектов в области охраны здоровья граждан; охрана здоровья семьи (охрана материнства, отцовства и детства);

- установление порядка организации и производства медицинских экспертиз;

- лицензирование отдельных видов деятельности в сфере здравоохранения;

- координация научных исследований, финансирование федеральных программ научных исследований в области охраны здоровья граждан;

- международное сотрудничество РФ и заключение международных договоров РФ в области охраны здоровья граждан;

- выдача разрешений на применение новых медицинских технологий, включая новые методы профилактики, диагностики и лечения;

- ведение федеральных баз данных и иных информационных ресурсов в области охраны здоровья граждан;

- медико-санитарное обеспечение работников организаций, включенных в утвержденный Правительством РФ перечень организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда.

В действующем законодательстве содержатся иные полномочия Министерства здравоохранения и социального развития РФ (далее - Минздравсоцразвития России) и его ведомств в сфере обеспечения радиационной безопасности населения (подробнее см. [комментарий к ст. 7](#P801) Закона).

Существенным смежным регулированием обладают отношения, связанные с обеспечением безопасности в промышленности, где радиационная безопасность выступает важным критерием.

Ряд существенных полномочий в указанной области содержится в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

В частности, в целях осуществления государственной политики в области промышленной безопасности Президент РФ или по его поручению Правительство РФ определяет федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности и возлагает на них осуществление соответствующего нормативного регулирования, а также специальных разрешительных, контрольных и надзорных функций в области промышленной безопасности.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 основным специально уполномоченным органом, осуществляющим вышеперечисленные полномочия, является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), имеющая в своем составе подведомственные межрегиональные территориальные управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью, создаваемые в установленном порядке.

Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с промышленной безопасностью, безопасностью при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.

На Ростехнадзор возложено право осуществлять отдельные функции нормативно-правового регулирования, специальные разрешительные, контрольные или надзорные функции в области промышленной безопасности, он обязан согласовывать принимаемые ими нормативные правовые акты и нормативные технические документы, а также координировать свою деятельность в области промышленной безопасности с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.

На Ростехнадзор возложен ряд полномочий по осуществлению контроля и надзора за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью (на объектах использования атомной энергии), а также за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов, радиоактивных веществ, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов (подробнее о полномочиях Ростехнадзора в области обеспечения радиационной безопасности см. [комментарий к ст. 7](#P755) Закона).

Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" также содержит ряд полномочий федеральных органов исполнительной власти в области реализации организационных и специальных мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которые могут быть применены к отношениям в области радиационной безопасности (подробнее о мероприятиях в области защиты населения от последствий радиационной аварии см. [комментарий к главе V](#P1911) Закона).

В соответствии с действующим законодательством в области гражданской обороны федеральные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий и в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ:

- принимают нормативные акты в области гражданской обороны, доводят их требования до сведения организаций, находящихся в их ведении, и контролируют их выполнение;

- разрабатывают и реализуют планы гражданской обороны, согласованные с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области гражданской обороны, организуют проведение мероприятий по гражданской обороне, включая подготовку необходимых сил и средств;

- осуществляют меры, направленные на сохранение объектов, необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время;

- создают и поддерживают в состоянии постоянной готовности технические системы управления гражданской обороны и системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- создают и содержат в целях гражданской обороны запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.

В соответствии с действующим законодательством ряд полномочий по контролю, учету и надзору за обеспечением радиационной безопасности может быть возложен на иные органы исполнительной власти РФ.

Статья 6. Полномочия субъектов Российской Федерации в области обеспечения радиационной безопасности

Комментарий к статье 6

1. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; координация вопросов здравоохранения а также защита семьи, материнства, отцовства и детства и социальная защита, включая социальное обеспечение.

Основным законом государства подчеркивается, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

2. Все перечисленные в комментируемой статье полномочия субъектов РФ относятся к двум основным видам - законотворческому (в рамках, делегированных Российской Федерацией) и организационно-распорядительному направлениям деятельности.

Законотворческие полномочия субъектов РФ выражаются в подготовке, принятии и реализации законов и иных нормативных правовых актов, а также региональных (территориальных) программ в области обеспечения радиационной безопасности.

В связи с недостаточным финансовым обеспечением на уровне субъектов РФ весьма незначительно осуществляется подготовка, принятие и реализация региональных (территориальных) целевых программ в области обеспечения радиационной безопасности.

В силу указанных причин законотворческое направление полномочий органов государственной власти субъектов РФ реализуется недостаточно.

Анализ нормативно-правового обеспечения отношений в области обеспечения радиационной безопасности показывает, что региональное законотворчество продвигается не по пути опережения, а по ходу последовательной правовой регламентации, т.е. следует за федеральным по мере развития существенно новых правоотношений в данной области и законы и подзаконные акты республики создаются после вступления в законную силу актов РФ.

Следует отметить, что обеспечение радиационной безопасности напрямую связано с обеспечением экологической безопасности населения, проживающего на соответствующей территории, и в связи с этим применимы положения рекомендательного акта "Об экологической безопасности", принятого Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 2 ноября 1996 г. N 8-12, в соответствии с которым к полномочиям региональных органов государственной власти в области экологической безопасности следует отнести:

- реализацию государственной политики в области экологической безопасности;

- установление приоритетов в области экологической безопасности и требований к ее обеспечению на соответствующих территориях;

- осуществление правового регулирования отношений в области экологической безопасности, не противоречащего законодательству государства в области экологической безопасности и предусматривающего учет экологических, демографических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта права, и при необходимости установление более жестких требований к обеспечению экологической безопасности в развитие требований, предусмотренных законодательством государства в области экологической безопасности;

- осуществление государственного контроля за исполнением законодательства государства в области экологической безопасности и законодательства регионального уровня в области экологической безопасности;

- формирование, финансирование и реализацию программ по обеспечению экологической безопасности на соответствующих территориях;

- участие в формировании, финансировании и осуществлении государственных и региональных программ в части обеспечения экологической безопасности на соответствующих территориях;

- информирование населения об экологически опасных ситуациях, возникающих на соответствующих территориях;

- иные полномочия, установленные законодательством в области экологической безопасности.

3. В рамках организационно-распорядительного направления деятельности органов государственной власти субъектов РФ основной объем полномочий сконцентрирован в сфере обеспечения радиационной безопасности и контроля за ее осуществлением в случае возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в результате которых может быть изменен радиационный фон и могут быть нарушены права граждан на радиационную безопасность и защиту от негативной деятельности источников ионизирующего излучения.

Так, ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" устанавливает, что органы государственной власти субъектов РФ:

- принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

- осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

- принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера и обеспечивают их проведение;

- осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

- организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, а также поддерживают общественный порядок в ходе их проведения; при недостаточности собственных сил и средств обращаются к Правительству РФ за оказанием помощи;

- осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

- содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

- содействуют федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Ряд существенных полномочий субъектов РФ в области реализации организационных и исполнительно-распорядительных мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера закрепляется в законодательстве о гражданской обороне.

В соответствии с Федеральным законом от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" органы исполнительной власти субъектов РФ:

- организуют проведение мероприятий по гражданской обороне, разрабатывают и реализовывают планы гражданской обороны и защиты населения;

- осуществляют меры по поддержанию сил и средств гражданской обороны в состоянии постоянной готовности;

- организуют подготовку и обучение населения в области гражданской обороны;

- создают и поддерживают в состоянии постоянной готовности к использованию технические системы управления гражданской обороны, системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, защитные сооружения и другие объекты гражданской обороны;

- планируют мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, их размещению, развертыванию лечебных и других учреждений, необходимых для первоочередного обеспечения пострадавшего населения;

- планируют мероприятия по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время;

- создают и содержат в целях гражданской обороны запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.

В рамках обеспечения радиационной безопасности населения между специально уполномоченными федеральными исполнительными органами и органами власти субъектов РФ могут быть заключены особые соглашения о делегировании друг другу части своих полномочий.

Так, Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2007 г. N 712 было утверждено Соглашение между Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - МЧС РФ) и правительством Калининградской области о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера.

В целях выполнения указанного Соглашения правительство Калининградской области передает, а МЧС России принимает следующие полномочия, реализуемые за счет средств бюджета Калининградской области, по решению вопросов:

1) организации мероприятий по защите населения и территории Калининградской области от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера и ликвидации указанных чрезвычайных ситуаций, включая:

- осуществление подготовки и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, обучение населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

- участие в обеспечении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

- осуществление в установленном порядке сбора и обмена информацией в области защиты населения и территории Калининградской области от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

- обеспечение своевременного оповещения и информирования населения Калининградской области об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

- участие в пределах полномочий исполнительных органов государственной власти Калининградской области в осуществлении контроля за состоянием радиационной, химической и биологической обстановки на территории Калининградской области;

- участие в пределах полномочий исполнительных органов государственной власти Калининградской области в организации и проведении оперативных мероприятий в случае угрозы возникновения радиационных и иных аварий на территории Калининградской области;

- участие в пределах полномочий исполнительных органов государственной власти Калининградской области в реализации мероприятий по ликвидации последствий радиационных и иных аварий на территории Калининградской области;

- осуществление финансирования мероприятий в области защиты населения и территории Калининградской области от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

- участие в организации создания резервов материальных ресурсов в целях гражданской обороны и для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

- содействие устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

- организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

2) осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории Калининградской области, организации обучения населения в области гражданской обороны в соответствии с законодательством.

Реализацию передаваемых Правительством Калининградской области полномочий на территории Калининградской области от имени МЧС России осуществляет Главное управление МЧС России по Калининградской области, которое наделяется следующими правами:

- обеспечивать в соответствии с указанным Соглашением организационное, правовое, финансовое, материально-техническое и кадровое сопровождение передаваемых полномочий;

- в период разработки проекта бюджета Калининградской области на очередной финансовый год вносить предложения о финансировании осуществления полномочий, передаваемых МЧС России в соответствии с указанным Соглашением;

- согласовывать в отношении сил, переданных в управление МЧС России (личного состава, содержание которого осуществляется за счет средств бюджета Калининградской области), структуру, численность и штатное расписание в пределах средств бюджета Калининградской области, предусмотренных на соответствующий финансовый год:

- согласовывать назначение на должность и освобождение от занимаемой должности руководителей государственных учреждений Калининградской области, силы и средства которых переданы МЧС России в управление, а также их заместителей;

- вносить предложения уполномоченным должностным лицам исполнительных органов государственной власти Калининградской области о поощрении руководителей государственных учреждений Калининградской области, силы и средства которых переданы МЧС России в управление, и о применении к указанным должностным лицам мер дисциплинарного воздействия, а также вносить соответствующие предложения в отношении их заместителей;

- распределять и расходовать в установленном законодательством порядке выделенные на реализацию передаваемых полномочий финансовые и материальные средства;

- заключать в установленном законодательством порядке договоры и соглашения по вопросам реализации полномочий, передаваемых в соответствии с указанным Соглашением;

- принимать в соответствии с законодательством во временное безвозмездное пользование имущество, находящееся в собственности Калининградской области и передаваемое для реализации указанного Соглашения, осуществлять его содержание за счет средств бюджета Калининградской области;

- разрабатывать совместно с исполнительными органами государственной власти Калининградской области и вносить в установленном порядке губернатору Калининградской области и в правительство Калининградской области проекты нормативных правовых актов Калининградской области, в том числе областных целевых программ, предусматривающих регулирование отношений, связанных с реализацией передаваемых в соответствии с указанным Соглашением полномочий;

- выступать от имени Калининградской области в качестве государственного заказчика Калининградской области на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Калининградской области в соответствии с законодательством в пределах передаваемых в соответствии с указанным Соглашением полномочий;

- выступать в качестве главного распорядителя средств бюджета Калининградской области в отношении ассигнований, выделяемых из бюджета Калининградской области на осуществление передаваемых МЧС России полномочий, в соответствии с законодательством.

Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" содержит ряд полномочий федеральных органов исполнительной власти в области реализации организационных и специальных мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которые могут быть применены к отношениям в области радиационной безопасности.

Федеральные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий и в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, принимают нормативные акты в области гражданской обороны, доводят их требования до сведения организаций, находящихся в их ведении, и контролируют их выполнение, разрабатывают и реализуют планы гражданской обороны, согласованные с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области гражданской обороны, организуют проведение мероприятий по гражданской обороне, включая подготовку необходимых сил и средств, осуществляют меры, направленные на сохранение объектов, необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время, создают и поддерживают в состоянии постоянной готовности технические системы управления гражданской обороны и системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создают и содержат в целях гражданской обороны запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" на органы государственной власти субъектов РФ также может быть возложен ряд полномочий в области организации выполнения и осуществлении мер пожарной безопасности; обучения и информирования населения о мерах пожарной безопасности; осуществление в пределах компетенции социального и экономического стимулирования обеспечения пожарной безопасности, в том числе производства и закупок пожарно-технической продукции, а также участия населения в борьбе с пожарами; создание, реорганизация и ликвидация органов управления и подразделений пожарной охраны, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов РФ, а также иные полномочия в указанной сфере.

Действующим федеральным законодательством на органы государственной власти субъектов РФ могут быть также возложены иные полномочия в сфере организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения мероприятий в области радиационной безопасности.

Глава III. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ

ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ

НАДЗОР И КОНТРОЛЬ ЗА ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ

Статья 7. Система органов исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности

Комментарий к статье 7

1. Частью первой комментируемой статьи устанавливаются основы системы государственного управления в области обеспечения радиационной безопасности, среди элементов которой законодатель выделяет Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти.

Правительство РФ как субъект подготовки, принятия и реализации решений, связанных с обеспечением радиационной безопасности.

Среди основных функций органов власти в области обеспечения радиационной безопасности ч. 1 комментируемой статьи названа управленческая (исполнительная) деятельность, представляющая собой основанную на законах оперативную, повседневную реализацию органами исполнительной власти (государственного управления) функций государства в области обеспечения безопасности.

Правительство РФ является основным государственным органом исполнительной власти в РФ, осуществляющим организацию исполнения нормативных правовых актов, различными способами влияя на законодательный процесс (право законодательной инициативы, обязательность представления заключений Правительства РФ на законопроекты, требующие привлечения дополнительных федеральных средств и пр.).

В установленном законом порядке Правительство РФ обеспечивает исполнение законов и иных нормативных актов, регламентирующих отношения в сфере безопасности, организует разработку и реализацию государственных программ обеспечения безопасности, осуществляет систему мероприятий по обеспечению безопасности личности, общества и государства в пределах своей компетенции, а также формирует, реорганизует и ликвидирует государственные органы обеспечения безопасности.

Правовой статус и полномочия высшего исполнительного органа власти РФ закрепляются ст. ст. 110 - 117 Конституции РФ.

Так, ст. 114 Конституции РФ устанавливается, что среди основных полномочий Правительства РФ выделяется осуществление мер по обеспечению государственной безопасности, а также прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка и борьбе с преступностью.

Среди основных направлений его деятельности следует выделить организацию, контроль, разработку и реализацию мероприятий по обеспечению радиационной безопасности специально уполномоченными министерствами и ведомствами РФ, а также иными другими подведомственными ему органами республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов.

Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" устанавливаются его руководящие полномочия, в том числе по обеспечению радиационной безопасности РФ.

Статья 13 указанного Закона относит к числу общих полномочий Правительства РФ в данной сфере организацию реализации внутренней и внешней политики РФ; осуществление регулирования в социально-экономической сфере; обеспечение единства системы исполнительной власти в РФ, направление и контроль деятельности ее органов; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; осуществление предоставленного ему права законодательной инициативы.

В области непосредственного обеспечения радиационной безопасности населения Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области обеспечения радиационной безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на радиационную безопасность, предусмотренных ст. 22 комментируемого Закона, по сохранению экологического благополучия и правопорядка, координирует деятельность по предотвращению радиационных аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ на Правительство РФ могут быть возложены и иные полномочия в сфере обеспечения радиационной безопасности населения.

2. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление в области обеспечения радиационной безопасности.

Систему органов исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности образуют специально уполномоченные министерства и ведомства, вовлеченные в процесс подготовки, принятия и реализации решений, связанных с обеспечением радиационной защиты и безопасности населения, персонала, занятого на таких объектах, а также окружающей среды.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях - Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России) был преобразован в Федеральную службу по атомному надзору.

В соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649 Федеральная служба по атомному надзору и Федеральная служба по технологическому надзору были преобразованы в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), руководство которым осуществляет Правительство РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные функции в области промышленной безопасности и безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения).

Действующим законодательством на Ростехнадзор могут быть возложены специальные функции в области государственной безопасности и в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня, а также в части, касающейся функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, полномочия органов, которые в международных договорах РФ выступают в качестве органов, осуществляющих необходимые меры, направленные на выполнение вытекающих из этих договоров обязательств РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. N 404 Ростехнадзор находится в ведении Минприроды России.

Приказом Госатомнадзора России от 9 декабря 2002 г. N 116 были созданы межрегиональные территориальные органы (далее - округа) Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности (как было отмечено, на указанный орган до 2004 г. было возложено государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях).

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 1024-р Ростехнадзору было передано управление межрегиональными территориальными округами Госатомнадзора России.

В настоящее время основными задачами в области обеспечении радиационной безопасности округов являются:

а) организация и осуществление в пределах своей компетенции государственного надзора за безопасностью при использовании атомной энергии, ядерных материалов и радиоактивных веществ, при обращении с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов, за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов ядерных материалов и радиоактивных веществ;

б) информирование полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, органов государственной власти субъектов РФ и населения об изменении состояния ядерной и радиационной безопасности поднадзорных объектов использования атомной энергии.

Округ в соответствии с возложенными на него задачами в пределах своей компетенции и в установленном порядке, в частности:

1) организует и осуществляет государственный надзор:

- за соблюдением органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями независимо от их организационно-правовых форм и ведомственной подчиненности законодательства РФ в части обеспечения ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии;

- за соблюдением требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии (кроме санитарно-гигиенических и природоохранных норм, нормативов, правил и требований в области обеспечения радиационной безопасности), а также требований иных нормативных документов, регулирующих вопросы безопасности при использовании атомной энергии, утвержденных и введенных в действие в установленном порядке;

- за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

- за обращением с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизацией и захоронением;

- за обеспечением физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;

- за разработкой и реализацией во взаимодействии с территориальными органами органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии планов мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии и населения в случаях аварий на этих объектах и за готовностью организаций к ликвидации их последствий;

- за выполнением требований, связанных с обеспечением безопасности при проектировании (конструировании), изготовлении, хранении, монтаже, эксплуатации и выводе из эксплуатации оборудования и систем ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

2) организует при рассмотрении заявлений о выдаче лицензий на осуществление видов деятельности и проведение экспертизы документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения и (или) заявленной деятельности, и проведение проверок достоверности сведений, содержащихся в документах, представленных для получения указанных лицензий;

3) организует и проводит инспекции деятельности организаций, инспекции оборудования, систем учета и контроля ядерных материалов, физической защиты, а также инспекции по другим относящимся к компетенции округа вопросам;

4) представляет предложения в проекты программ (планов) проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на обоснование и повышение безопасности проектируемых, сооружаемых, реконструируемых и действующих ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, а также на повышение эффективности государственного надзора за безопасностью при использовании атомной энергии;

5) участвует в организации и проведении работ по сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

6) участвует в организации и обеспечении деятельности функциональной подсистемы контроля за радиационно опасными объектами Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

7) представляет информацию, в том числе оперативную, об изменении состояния ядерной и радиационной безопасности поднадзорных объектов использования атомной энергии полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе, органам исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, отнесенным к их ведению;

8) планирует и выполняет мероприятия гражданской обороны и т.д.

Ряд полномочий в области обеспечения радиационной безопасности на основании Федерального закона от 1 декабря 2007 г. N 317-ФЗ возложен на Государственную корпорацию по атомной энергии "Росатом" (далее - Корпорация), правового преемника Министерства по атомной энергии РФ.

Деятельность Корпорации направлена на создание условий и механизмов обеспечения безопасности при использовании атомной энергии, единства управления организациями атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов РФ, организациями, функционирующими в сферах обеспечения ядерной и радиационной безопасности, атомной науки и техники, подготовки кадров.

Среди основных целей и задач корпорации выделяются формирование и реализация последовательной государственной политики и нормативно-правового регулирования, оказание государственных услуг и управления государственным имуществом в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области.

Статья 7 вышеуказанного Закона закрепляет, что Росатом для достижения указанных целей осуществляет ряд полномочий и функций по проведению во взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти мероприятий по ликвидации последствий аварий при использовании атомной энергии и по обеспечению безопасности и физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Корпорацией разрабатываются предложения о местах размещения и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, о выводе указанных объектов из эксплуатации, а также о последующем хранении радиоактивных отходов.

На Росатом также возложен ряд управленческих полномочий по учету и контролю радиоактивных веществ (далее - РВ) и радиоактивных отходов (далее - РАО), которые осуществляются с целью:

1) определения наличного количества РВ и РАО в пунктах (местах) их нахождения, хранения и захоронения;

2) предотвращения потерь, несанкционированного использования и хищения РВ и РАО;

3) представления в установленном порядке органам государственной власти, органам государственного управления использованием атомной энергии, органам государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, охраны окружающей среды соответствующей информации о наличии и перемещении РВ и РАО, включая их экспорт и импорт;

4) информационного обеспечения для принятия управленческих решений по обращению с РВ и РАО в интересах радиационной безопасности населения.

При осуществлении государственного учета и контроля РВ и РАО решаются следующие задачи:

- выявление потерь, несанкционированного использования и хищения РВ и РАО;

- разработка нормативных и методических документов, обеспечивающих функционирование системы учета и контроля, включая методики определения количества, активности, радионуклидного состава РВ и РАО, находящихся в пунктах (местах) нахождения и хранения;

- организация единого программного и информационного обеспечения системы учета и контроля;

- взаимодействие с системой государственного учета и контроля ядерных материалов, единой государственной автоматизированной системой контроля радиационной обстановки, единой государственной системой радиационного мониторинга окружающей среды, единой российской системой предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации;

- формирование в установленном порядке информационных отчетов (справок) для информирования органов государственной власти, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ о наличии и перемещении РВ и РАО, а также об их экспорте и импорте, выявленных потерях и случаях несанкционированного использования и хищения;

- организация обмена информацией в рамках межправительственных соглашений.

В соответствии с действующим законодательством государственному учету и контролю подлежат:

1) РВ (в том числе входящие в открытые и закрытые радионуклидные источники), количество и активность которых превышают минимальные значения, установленные федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии, и для работы с которыми требуется разрешение (лицензия) органов государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности, за исключением РВ, охватываемых системой государственного учета и контроля ядерных материалов. Вновь изготовленные РВ ставятся на учет при поступлении на склад готовой продукции;

2) все виды радиоактивных отходов.

Государственный учет и контроль РВ и РАО проводится на федеральном, региональном и ведомственном уровнях и осуществляется с использованием информационных технологий, обеспечивающих сбор, обработку и передачу информации, ее защиту от несанкционированного доступа, обмен информацией с другими информационными системами в электронной форме в соответствии с требованиями законодательства РФ.

Следующим органом исполнительной власти, уполномоченным обеспечивать радиационную безопасность населения, является Минздравсоцразвития России, действующее на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 321.

Указанное Министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей, включая вопросы организации медицинской профилактики, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, санитарно-эпидемиологического благополучия, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, условий и охраны труда.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 321 в структуру Минздравсоцразвития России включены следующие подведомственные службы, над которыми им осуществляется координация и контроль деятельности в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, в том числе направленной на обеспечение радиационной безопасности: Роспотребнадзор, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор), Федеральная служба по труду и занятости (Роструд), Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА).

Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" и Постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. N 569 "О Положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации" на указанные специально уполномоченные органы возложен ряд функций по обеспечению государственного санитарно-эпидемиологического надзора, который включает в себя:

- контроль за выполнением санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предписаний и постановлений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

- санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ;

- меры пресечения нарушений санитарного законодательства, выдачу предписаний и вынесение постановлений о фактах нарушения санитарного законодательства, а также привлечение к ответственности лиц, их совершивших;

- контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой;

- проведение санитарно-эпидемиологических расследований, направленных на установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

- разработку предложений о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

- статистическое наблюдение в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на федеральном уровне, государственный учет инфекционных заболеваний, профессиональных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) в связи с вредным воздействием факторов среды обитания в целях формирования государственных информационных ресурсов.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор в РФ осуществляется в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Основными задачами государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ являются профилактика инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний населения РФ, предупреждение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, включающего вред, причиненный радиационными источниками, а также гигиеническое воспитание и обучение граждан.

Основным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор в РФ, является Роспотребнадзор и его территориальные органы, созданные в установленном законодательством РФ порядке для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, муниципальных образованиях и на транспорте.

Роспотребнадзор и его территориальные органы, структурные подразделения и федеральные государственные учреждения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор в РФ, а также федеральные государственные научно-исследовательские учреждения, центры гигиены и эпидемиологии и другие учреждения, осуществляющие свою деятельность в целях обеспечения государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ, составляют единую федеральную централизованную систему государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Организацию государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ осуществляют руководитель Роспотребнадзора - Главный государственный санитарный врач РФ, руководители территориальных органов Роспотребнадзора - главные государственные санитарные врачи по субъектам РФ, главные государственные санитарные врачи по городам, районам и на транспорте; а также главные государственные санитарные врачи Министерства внутренних дел РФ (МВД России), Минобороны России, Федеральной службы исполнения наказаний, Главного управления специальных программ Президента РФ, ФСБ России, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, ФМБА.

Роспотребнадзор является основным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка, на который возложена регистрация лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов.

На основании Приказа Роспотребнадзора от 8 августа 2006 г. N 233 "О регистрации лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов" территориальным органам Роспотребнадзора необходимо организовать регистрацию лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов, в соответствии с указанным Приказом обеспечивать ведение региональных банков данных на лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ, восстановив данную информацию с 1 июля 2004 г., реализовывать передачу информации по установленной форме в Федеральный банк данных Федерального государственного учреждения здравоохранения "Федеральный центр гигиены и эпидемиологии" Роспотребнадзора.

Федеральные государственные учреждения здравоохранения - Центры гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора - призваны обеспечить проведение санитарно-эпидемиологической экспертизы условий труда работников и условий воздействия радиационного облучения на население в условиях радиационной аварии с целью регистрации пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в соответствующих территориальных управлениях.

Федеральное государственное учреждение здравоохранения "Федеральный центр гигиены и эпидемиологии" Роспотребнадзора обязано разработать и утвердить положение о Федеральном банке данных на лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов, обеспечить ведение Федерального банка данных на лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов, а также ежегодно (до 1 апреля) по запросам представлять в Роспотребнадзор отчеты о зарегистрированных лицах, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению.

Следующим специально уполномоченным органом, осуществляющим функции в области обеспечения радиационной безопасности, является Росздравнадзор, действующий на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 323.

В соответствии с вышесказанным названная служба осуществляет контроль за порядком установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, за организацией и осуществлением медико-социальной, судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, а также реабилитацией инвалидов.

Постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. N 206 ряд существенных полномочий в области обеспечения радиационной безопасности возложен на ФМБА России, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и населения отдельных территорий по перечню, утверждаемому Правительством РФ, и функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая медико-санитарное обеспечение работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий, оказание медицинской и медико-социальной помощи, предоставление услуг в области санаторно-курортного лечения, организацию проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, донорство крови, трансплантацию органов и тканей человека.

ФМБА осуществляет свою деятельность непосредственно через свои территориальные органы, а также через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

ФМБА осуществляет следующие полномочия в сфере обеспечения радиационной безопасности населения:

- осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

- проведение мероприятий по выявлению и устранению влияния особо опасных факторов физической, химической и биологической природы на здоровье работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий;

- проведение медико-санитарных мероприятий по предупреждению, выявлению причин, локализации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, радиационных, химических и биологических аварий и инцидентов, распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

- ведение социально-гигиенического мониторинга;

- регистрация лиц, пострадавших от воздействия особо опасных факторов физической, химической и биологической природы, в том числе подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов;

- информирование органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия в обслуживаемых организациях и на обслуживаемых территориях;

- подготовка в установленном порядке предложений о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) в обслуживаемых организациях и на обслуживаемых территориях;

- проведение в установленном порядке конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, в том числе в области медико-гигиенического обеспечения работ по комплексной утилизации химических и атомных объектов, экологической реабилитации указанных объектов, а также работ, осуществляемых в рамках Федеральной космической программы;

- проведение медико-социальной экспертизы в соответствии с Административным регламентом по исполнению государственной функции по организации проведения медико-социальной экспертизы, по организации деятельности по установлению связи заболевания (смерти) с профессией, а также причинной связи заболевания, инвалидности или смерти с воздействием особо опасных факторов физической, химической и биологической природы, утвержденным Приказом Минздравсоцразвития России от 29 ноября 2007 г. N 733;

- возмещение вреда, причиненного здоровью работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий в результате воздействия особо опасных факторов физической, химической и биологической природы (в том числе вследствие техногенных аварий и катастроф);

- проведение медико-биологических и химико-аналитических испытаний гражданского оружия и патронов к нему в части оценки допустимого воздействия на человека поражающих факторов этого оружия;

- деятельность по установлению связи заболевания (смерти) с профессией, а также причинной связи заболевания, инвалидности или смерти с воздействием особо опасных факторов физической, химической и биологической природы.

Следующим органом исполнительной власти в системе органов обеспечения радиационной безопасности является Федеральная служба по труду и занятости (Роструд), действующий на основании Постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 324.

Указанная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров.

В области обеспечения прав граждан на радиационную безопасность на данный орган возложен государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, за осуществлением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве, а также за реализацией органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий РФ в области содействия занятости населения в полном объеме и качественно с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, о привлечении к установленной законодательством РФ ответственности должностных лиц органов и государственных учреждений службы занятости населения субъектов РФ, об отстранении от должности указанных должностных лиц.

Среди иных специально уполномоченных органов в области обеспечения радиационной безопасности населения следует выделить также Министерство промышленности и торговли РФ (Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. N 438 "О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации"). На данное Министерство возложены функции органа управления использованием атомной энергии, в том числе по обеспечению физической защиты ядерных установок, радиационных источников, ядерных материалов и радиоактивных веществ, государственному учету и контролю ядерных материалов и радиоактивных веществ на ведомственном уровне.

В соответствии с действующим законодательством контрольно-надзорные и управленческие функции в области обеспечения радиационной безопасности могут быть возложены на иные специально уполномоченные органы, входящие в систему государственных исполнительных органов власти РФ.

Статья 8. Государственные программы в области обеспечения радиационной безопасности

Комментарий к статье 8

1. Частью первой комментируемой статьи устанавливаются основные цели и задачи разработки федеральных целевых программ в области обеспечения радиационной безопасности, среди которых законодатель выделяет стратегическое планирование, прогнозирование и поступательное осуществление мероприятий в указанной сфере.

Решение проблем обеспечения радиационной безопасности программно-целевым методом законодательно обосновано следующими факторами:

- значимостью проблемы;

- невозможностью комплексного решения проблемы в приемлемые сроки и необходимостью государственной поддержки для ее решения;

- необходимостью внедрения прогрессивных научно-технических достижений и повышения на этой основе эффективности обеспечения радиационной безопасности;

- необходимостью межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и эксплуатирующих организаций, а также необходимостью концентрации усилий и ресурсов (в том числе бюджетных и внебюджетных средств) на приоритетных направлениях обеспечения радиационной безопасности;

- необходимостью создания условий для целевого и адресного использования ресурсов с целью решения задач обеспечения радиационной безопасности по приоритетным направлениям;

- длительностью процесса вывода из эксплуатации и (или) ликвидации радиационно опасных объектов.

Программно-целевой метод создает условия для достижения мультипликативного эффекта при использовании средств из различных источников ресурсного обеспечения при реализации программных мероприятий.

Сущность и значение программно-целевого метода решения задач обеспечения радиационной безопасности подчеркивается в связи с увеличением риска радиационных аварий на радиационно опасных объектах, относящихся к ядерному наследию; со снижением уровня комплексной защищенности радиационно опасных объектов в отношении внутренних и внешних угроз, в том числе угроз террористических проявлений; с недостаточной эффективностью межведомственной координации работ по обеспечению радиационной безопасности.

Разработчиками федеральных целевых программ в области обеспечении радиационной безопасности подчеркивается, что отказ от использования программно-целевого метода в указанной сфере и дальнейшее откладывание решения накопившихся проблем могут привести к увеличению масштаба радиационно загрязненных территорий и, как следствие - снижению гарантий прав граждан на радиационную безопасность, предусмотренных ст. 22 комментируемого Закона.

При подготовке федеральных целевых программ в области обеспечения радиационной безопасности анализируются, как правило, три варианта стратегий обеспечения безопасности, используемых для ее разработки:

1) стратегия отложенных решений;

2) стратегия обеспечения развития;

3) стратегия интенсивного решения проблем.

При реализации первого варианта (стратегии отложенных решений) федеральная целевая программа рассматривается как инструмент принятия неотложных (противоаварийных) мер обеспечения радиационной безопасности с ограниченными предельными (прогнозными) объемами финансирования за счет средств федерального бюджета.

Основной целью является реализация неотложных мер по предотвращению возникновения аварий и аварийных ситуаций на радиационно опасных объектах.

При реализации второго варианта (стратегии обеспечения развития) предполагается решение приоритетной задачи создания основных объектов инфраструктуры по обращению с радиоактивными отходами, что позволит снизить нарастание проблем в данной области.

При реализации второго варианта предусматривается решение приоритетных задач устранения проблем, связанных в том числе со следующими факторами:

- повышение уровня ядерной и радиационной безопасности в организациях Минпромторга России (подробнее о полномочиях Минпромторга России в области обеспечения радиационной безопасности см. [комментарий к ст. 7](#P841) Закона), в том числе реконструкция объектов по обращению с накопленными радиоактивными отходами и ликвидация ряда хранилищ твердых и жидких радиоактивных отходов;

- вывод из эксплуатации радиационно опасных объектов Федерального агентства морского и речного транспорта, выполнение комплекса работ по обращению с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами;

- повышение безопасности объектов Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию (в состав мероприятий входят работы по вывозу накопленных объемов отработавшего ядерного топлива с исследовательских реакторов, реконструкции систем физической защиты радиационно опасных объектов, реабилитации радиационно загрязненных объектов и участков территорий);

- обеспечение безопасности объектов других федеральных органов исполнительной власти, Российской академии наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, а также объектов, не имеющих в настоящее время отраслевой или иной принадлежности (предусматривается совершенствование систем физической защиты радиационно опасных объектов, реализация комплекса работ по обеспечению безопасности объектов проведения ядерных взрывов в мирных целях, реабилитации радиационно загрязненных территорий, зданий и сооружений, утилизации отработавших радиационных установок и источников ионизирующего излучения).

Федеральными целевыми программами в области обеспечения радиационной безопасности населения предусматривается выполнение в расширенном объеме таких видов работ по созданию и развитию систем, необходимых для обеспечения и контроля радиационной безопасности, как создание единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки на территории РФ, систем государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов, а также индивидуальных доз облучения персонала радиационно опасных объектов, автоматизированной системы непрерывного мониторинга радиационно опасных объектов (грузов) и материалов, в том числе при их транспортировке всеми видами транспорта, единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций с радиационными последствиями, а также системы физической защиты радиационно опасных объектов.

Предполагается также выполнение работ по повышению защищенности персонала, населения и окружающей среды от радиационного воздействия, в том числе совершенствование системы медицинского обслуживания персонала радиационно опасных объектов, реконструкция медицинских учреждений для оказания помощи при радиационных авариях, реконструкция производства противолучевых препаратов и создание аварийного запаса лекарств в районах размещения радиационно опасных объектов (предусматривается в основном за счет средств федерального бюджета).

Во всех федеральных целевых программах предусматривается выполнение работ по научному и информационно-аналитическому обеспечению деятельности в области обеспечения радиационной безопасности.

При реализации третьего варианта (стратегии интенсивного решения проблем) федеральными целевыми программами предусматривается создание необходимых условий и механизмов для выполнения мероприятий, при осуществлении которых радиационная безопасность обеспечивается на долгосрочную перспективу.

В частности, Концепцией федеральной целевой программы "Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года", утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 апреля 2007 г. N 484-р, третий вариант представляет собой интенсивное развитие и ускорение выполнения работ по созданию объектов окончательной изоляции радиоактивных отходов и решения проблем к 2015 г.

Предусматривается проведение комплекса работ, реализация которых позволит обеспечить до 2015 г., а именно: выполнение 80% объема работ по приведению радиационно опасных объектов в экологически безопасное состояние; необходимый уровень современной физической защиты на всех радиационно опасных объектах (100%); создание законченной инфраструктуры систем, необходимых для обеспечения и контроля радиационной безопасности, и их стабильное функционирование.

Подчеркивается, что данный вариант связан с необходимостью проведения дополнительных научных и технологических проработок в данной области.

Следует отметить, что более предпочтительным является второй вариант, в котором за счет рациональной доли научно-исследовательских, проектно-изыскательских и опытно-конструкторских работ предусматриваются обоснованность и минимизация бюджетных расходов.

Федеральным законом от 10 июля 2001 г. N 92-ФЗ "О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории" закрепляется, что разработка специальных экологических программ осуществляется в соответствии с законодательством РФ в области использования атомной энергии, законодательством РФ в области охраны окружающей среды, программами социально-экономического развития РФ и с учетом следующих факторов:

- необходимости реабилитации радиационно загрязненных участков территории и охраны окружающей среды;

- направлений социально-экономического развития субъектов РФ, на территориях которых находятся радиационно загрязненные участки;

- радиационной безопасности населения, уровней радиационного загрязнения участков территории, задач их реабилитации;

- включения в специальные экологические программы мер по социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате радиационных аварий, в том числе мер по охране здоровья таких граждан и их переселению из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению;

- объема финансирования специальных экологических программ за счет поступлений от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 июня 2002 г. N 421 "Об утверждении Положения о разработке специальных экологических программ реабилитации радиационно загрязненных участков территории" предусматривается, что указанные программы разрабатываются в целях обеспечения радиационной безопасности населения, общего снижения риска воздействия радиации и улучшения экологической ситуации на радиационно загрязненных участках территории путем проведения мероприятий по реабилитации таких участков, утилизации или ликвидации выведенных из эксплуатации радиационно опасных объектов.

Решение о разработке специальной экологической программы (включая определение заказчика и разработчика этой программы, а также срока ее разработки) может приниматься федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области использования атомной энергии, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии или органами государственной власти субъектов РФ, на территориях которых расположены радиационно загрязненные участки.

Срок разработки проекта специальной экологической программы с момента принятия решения о его разработке до представления на государственную экологическую экспертизу не должен превышать одного года.

Проект специальной экологической программы должен включать в себя следующие разделы:

а) содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами;

б) цели, задачи и этапы реализации программы;

в) программные мероприятия с указанием размеров финансирования, сроков их реализации и исполнителей;

г) ожидаемые результаты и социально-экономическая эффективность программы, включая прогноз изменения состояния здоровья населения и окружающей среды (с указанием наличия или необходимости создания системы экологического контроля и систем экологического и социально-гигиенического мониторинга);

д) ресурсное обеспечение программы;

е) механизм реализации программы и контроль за ходом ее выполнения.

К проекту специальной экологической программы прилагается пояснительная записка с экологическим, социально-экономическим и технико-экономическим обоснованиями.

При разработке специальной экологической программы необходимо обеспечить увязку предусматриваемых в ней мероприятий с мероприятиями федеральных, региональных и отраслевых программ, осуществляемыми на подлежащем реабилитации радиационно загрязненном участке территории.

Проект специальной экологической программы подлежит согласованию с Министерством экономического развития РФ (Минэкономразвития России), другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также с органами государственной власти субъекта РФ, на территории которого располагается подлежащий реабилитации радиационно загрязненный участок территории.

Государственная экологическая экспертиза и иная государственная экспертиза проекта специальной экологической программы осуществляется в соответствии с законодательством РФ.

Решение об утверждении специальной экологической программы принимается совместно уполномоченными министерствами и ведомствами только при наличии положительных заключений государственной экспертизы.

Постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2003 г. N 588 "Об утверждении Положения о финансировании специальных экологических программ реабилитации радиационно загрязненных участков территории" определяется порядок и очередность финансирования специальных экологических программ реабилитации радиационно загрязненных участков территории, прошедших государственную экологическую экспертизу в составе единых проектов, которые предусматривают осуществление внешнеторговых сделок, связанных с ввозом в РФ облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов.

Вышесказанным вновь подчеркивается смежный характер правового регулирования отношений, связанных с обеспечением радиационной и ядерной безопасности, поскольку они имеют схожий объект и предмет правовой охраны (подробнее о соотношении понятий "ядерная безопасность" и "радиационная безопасность" см. [комментарий к ст. 1](#P102) Закона).

Финансирование специальных экологических программ осуществляется за счет средств, перечисленных на специальный счет целевого бюджетного фонда, куда зачисляется 75% валютных средств, поступающих от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов, за вычетом затрат на обращение с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов и продуктами их переработки, утверждаемых в установленном Правительством РФ порядке.

Отбор специальных экологических программ, подлежащих включению в единый проект, осуществляется Минприроды России по согласованию с Минздравсоцразвития России и органами государственной власти субъектов РФ, на территории которых будут осуществляться мероприятия, предусмотренные этими программами.

Основными критериями для включения специальных экологических программ в единый проект являются: уровень снижения риска воздействия радиации и степень улучшения экологической ситуации на радиационно загрязненных участках территории в результате реализации этих специальных экологических программ; эффективность мероприятий специальных экологических программ; согласованность мероприятий специальных экологических программ с мероприятиями федеральных, региональных и отраслевых программ, осуществляемыми на радиационно загрязненных участках территории.

Государственные заказчики специальных экологических программ ежегодно направляют в Росатом, выполняющий функции государственного заказчика-координатора, проекты бюджетных заявок на финансирование программ, включенных в единый проект.

Росатом включает объемы финансирования специальных экологических программ в сводную бюджетную заявку на финансирование за счет средств фонда и по согласованию с Минприроды России представляет ее в установленном порядке в Минэкономразвития России и Министерство финансов РФ (Минфин России).

2. Действующим законодательством предусмотрен следующий порядок финансирования специальных экологических программ: в первую очередь - финансирование специальных экологических программ субъектов РФ, на территории которых находятся организации, осуществляющие переработку ввозимых облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов и их временное технологическое хранение, а во вторую - финансирование специальных экологических программ иных субъектов РФ, в границах которых располагаются радиационно загрязненные участки территории.

Остатки средств фонда, предусмотренных на финансирование специальных экологических программ, учитываются в доходах фонда следующего года и используются в установленном порядке на финансирование специальных экологических программ в следующем году.

Государственные заказчики специальных экологических программ ежегодно представляют в Минэкономразвития России, Росатом, Минприроды России, а также в органы государственной власти субъектов РФ, на территории которых осуществляются специальные экологические программы, отчеты о реализации специальных экологических программ.

3. В настоящее время в РФ реализуются следующие федеральные целевые программы.

Федеральная целевая программа "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года", утвержденная Постановлением Правительства РФ от 6 января 2006 г. N 1.

Основной целью указанной Программы является обеспечение снижения количества чрезвычайных ситуаций и повышение уровня безопасности населения и защищенности критически важных объектов от угроз природного и техногенного характера, путем создания в стране необходимых условий для устойчивого развития государства путем координации совместных усилий и финансовых средств федерального центра и субъектов РФ.

Подчеркивается, что с учетом уровня угроз для безопасного развития страны эффективное противодействие возникновению чрезвычайных ситуаций не может быть обеспечено только в рамках основной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Характер проблемы требует долговременной стратегии и организационно-финансовых механизмов взаимодействия, координации усилий и концентрации ресурсов субъектов экономики и институтов общества.

Тем самым для повышения у населения уровня подготовленности, сознательности и убежденности в необходимости и важности правильных действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, уверенности в эффективности применяемых средств и методов внедрения норм безопасного поведения в окружающей обстановке, а также для оперативного оповещения и информирования населения в чрезвычайных ситуациях с учетом постоянного увеличения потока информации о различных опасностях необходимо активно использовать современные информационные и телекоммуникационные технологии.

Эти технологии должны позволять оповещать, информировать и обучать людей, находящихся в местах массового пребывания (с использованием электронных наружных и внутренних табло коллективного пользования), а также вне зависимости от места их нахождения (с применением различных типов оконечных устройств индивидуального пользования - мобильных телефонов, портативных компьютеров с беспроводным выходом в сеть Интернет, теле- и радиоприемников и др.). Важную роль в прогнозировании опасных ситуаций и своевременности реагирования играют также современные средства профилактического видеонаблюдения в местах массового пребывания людей, а также устройства, обеспечивающие обратную связь населения с персоналом дежурных служб.

Указанные задачи могут быть решены путем создания и функционирования общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей, представляющей собой совокупность федеральных, региональных и местных информационных центров, технически объединенных в единую вертикаль приема и передачи информации.

Концепция федеральной целевой программы "Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года", утвержденная распоряжением Правительства РФ от 19 апреля 2007 г. N 484-р, была разработана в целях решения приоритетных задач по обеспечению ядерной и радиационной безопасности.

Основным государственным заказчиком-координатором был определен Росатом, а государственными заказчиками - МЧС России, Росгидромет, Ростехнадзор, Росстрой, ФМБА России, Росморречфлот, Роспром, Роснаука и Рособразование и иные специально уполномоченные органы исполнительной власти, призванные в рамках своих полномочий обеспечивать радиационную безопасность населения.

Оценка ожидаемой эффективности и результативности указанной федеральной целевой программы складывается из предотвращенного экономического ущерба за счет предупреждения чрезвычайных ситуаций с радиологическими последствиями на объектах ядерного наследия; из экономии бюджетных расходов будущих периодов за счет своевременного решения накопившихся проблем (ликвидации или перевода в безопасное состояние остановленных радиационно опасных объектов, переработки и захоронения радиоактивных отходов, утилизации источников ионизирующего излучения и т.д.).

Кроме того, реализация программы обеспечит:

- повышение занятости имеющегося высококвалифицированного персонала организаций атомной отрасли и смежных отраслей (до 10 тыс. человек);

- снижение поступления радиоактивных веществ в окружающую среду в результате модернизации защитных инженерных барьеров, перевода радиационно опасных объектов и радиоактивных отходов в экологически безопасное состояние, реабилитации радиационно загрязненных территорий;

- создание основных элементов инфраструктуры по обращению с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами;

- создание перспективных технических средств ликвидации последствий радиационных инцидентов для аварийно-спасательных формирований, систем аварийного и экологического мониторинга;

- нераспространение ядерных материалов за счет совершенствования систем физической защиты, учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Следующей Федеральной целевой программой, принятой в области обеспечения радиационной безопасности населения, является Программа "О преодолении последствий радиационных аварий на период до 2010 года", утвержденная Постановлением Правительства РФ от 29 августа 2001 г. N 637, которая направлена на преодоление последствий аварий на производственном объединении "Маяк", Чернобыльской АЭС и испытаний ядерного оружия на Семипалатинском полигоне.

Необходимость применения программно-целевого метода при решении данной проблемы обусловлена ее комплексностью, характеризующейся взаимосвязанностью и сложностью задач в области защиты граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие радиационных катастроф и инцидентов, а также социально-экономической реабилитации территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие радиационных катастроф и инцидентов.

На первом этапе Программа включала в себя подпрограммы "Преодоление последствий аварии на Чернобыльской АЭС", "Преодоление последствий аварий на производственном объединении "Маяк" и "Преодоление последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне".

Основной причиной невыполнения в полном объеме плановых показателей Программы на первом этапе являлось неисполнение органами исполнительной власти отдельных субъектов РФ обязательств по финансированию капитальных вложений за счет средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников (менее 81% и 13% предусмотренного).

Основные результаты выполнения первого этапа Программы свидетельствуют о том, что не весь ее потенциал был реализован в полном объеме.

Реализация мероприятий Программы на первом этапе выявила недостаток фактически выделяемых ресурсов, необходимых для достижения устойчивой положительной динамики в решении основных задач Программы; необходимость перераспределения средств на реализацию предусмотренных мероприятий в субъектах РФ в соответствии с численностью подвергшихся воздействию радиации граждан; недостаточную эффективность механизмов системы государственного управления, применяемых для решения ключевых задач Программы в условиях перераспределения функций и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; нецелесообразность выделения подпрограмм, состоящих из однотипных мероприятий.

Анализ хода реализации Программы на первом этапе показал, что в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" начиная с 2005 г. из Программы исключались мероприятия, финансируемые путем передачи средств федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, а также мероприятия, осуществляемые федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции.

Проблема преодоления последствий радиационных катастроф и инцидентов является комплексной, поскольку воздействие радиации обусловило социально-экономические, радиационно-экологические, радиационно-гигиенические, медицинские и социально-психологические последствия.

Задачи, решаемые в целях преодоления указанных последствий, являются взаимосвязанными, так как имеют общую причину - радиоактивное загрязнение окружающей среды и радиационное воздействие на человека.

Однако имеется ряд задач, для решения которых отсутствуют необходимые условия и механизмы. К таким задачам относятся, в частности, предоставление подвергшимся воздействию радиации гражданам адресной специализированной медицинской помощи, обеспечение безопасного хозяйственного использования лесов и сельскохозяйственных угодий на загрязненных территориях, а также информационная поддержка и социально-психологическая реабилитация граждан, проживающих на загрязненных территориях.

Учитывая уровень угроз здоровью населения и необходимость обеспечения устойчивого развития загрязненных территорий, преодоление последствий радиационных катастроф и инцидентов в сфере экономики, здоровья населения и в социальной сфере может быть обеспечено только в рамках реализации долговременной стратегии с применением организационно-финансовых механизмов взаимодействия, координации усилий и концентрации ресурсов субъектов экономики и институтов общества, то есть на основе программно-целевого метода.

При реализации отдельными федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов РФ в установленной сфере ведения ряда функций, связанных с преодолением последствий радиационных катастроф и инцидентов, в силу естественной комплексности данной проблемы останется актуальным сохранение координирующего центра, а также необходимость осуществления эффективной программы (плана) взаимодействия для совместного решения проблемы.

В настоящее время не созданы необходимые условия и механизмы, позволяющие полностью передать в ведение отдельных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ решение комплекса вопросов по указанной проблеме.

В соответствии с вышесказанным указанная Федеральная целевая программа не может достигнуть в полном объеме предусмотренных целей и задач, связанных с обеспечением радиационной безопасности населения.

Следует отметить ряд федеральных целевых программ, реализовывавшихся ранее в указанной сфере.

Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2000 г. N 149 была утверждена Федеральная целевая программа "Ядерная и радиационная безопасность России на 2000 - 2006 годы".

Программой подчеркивалась сложность решения поставленных проблем, обусловленная тем, что ранее не уделялось должного внимания разработке методологии комплексного анализа вопросов обеспечения ядерной и радиационной безопасности России и долгосрочного прогнозирования ее состояния.

Подчеркивалось, что целью государственной политики в современных условиях должны стать минимизация радиационного воздействия на человека и среду его обитания путем значительного повышения безопасности действующих и проектируемых объектов использования атомной энергии, обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, проведение специальных мер по радиационной защите населения и реабилитации загрязненных территорий, физической защите ядерных материалов и ядерных установок.

Проблема ядерной и радиационной безопасности России требует единого подхода на государственном уровне к оценке уровня радиационной опасности объектов и разработке мер и критериев обеспечения их безопасного функционирования для человека и окружающей среды.

В Программе система критериев, обеспечивающих безопасность для человека и среды его обитания, была сформирована на основе концепции социально приемлемого уровня риска, которая применима к любому виду природного и техногенного воздействия на человека и окружающую среду, в том числе связанного с атомной энергией и ионизирующим излучением. Социально приемлемым уровнем риска возможных тяжелых аварий с радиоактивными выбросами катастрофического характера является полное исключение подобных аварий. Для случаев возможных радиационных инцидентов должны быть предусмотрены социальные меры защиты населения и организация его жизнедеятельности в условиях повышенного радиационного воздействия.

Комплексное решение проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности в рамках Программы позволило сократить затраты бюджетных средств за счет исключения дублирования мероприятий, сконцентрировать усилия на решении первоочередных задач в этой области с использованием современных методов, средств анализа и прогнозирования, а также разработать долгосрочную стратегию обеспечения ядерной и радиационной безопасности государства.

В рамках Постановления Правительства РФ от 25 августа 2000 г. N 625 "О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001 - 2002 годы" была принята Федеральная целевая программа "Дети Чернобыля" (2001 - 2002 годы).

Принятие данной Программы было обусловлено аварией на Чернобыльской АЭС в 1986 г., в результате которой наиболее интенсивному радиоактивному загрязнению подверглись районы Брянской, Калужской, Орловской и Тульской областей, в которых проживало около 180 тыс. детей в возрасте до 18 лет, а в 66 субъектах РФ находилось около 4 тыс. детей, эвакуированных и переселенных из зон отчуждения и отселения, и 66,6 тыс. детей, родившихся от участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Приоритетным направлением реализации Программы было повышение уровня технической оснащенности лечебно-профилактических и реабилитационных учреждений современным лечебным, диагностическим и реабилитационным оборудованием для обеспечения высокого качества и достаточного объема специализированной помощи детям, внедрения новых технологий в лечении и обследовании. Это позволило выявлять радиационно-индуцированные заболевания на ранних стадиях развития и своевременно оказывать необходимую квалифицированную медицинскую помощь.

Были организованы и оснащены специализированные отделения восстановительного лечения и реабилитации.

В связи с недостаточностью выделения федеральных бюджетных средств Федеральная целевая программа "Дети Чернобыля" в 2003 году была упразднена и была заменена планом мероприятий в качестве дополнения к Федеральной целевой программе "Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года".

В настоящее время серьезную озабоченность вызывают очевидные недостатки в выполнении федеральных целевых программ по ликвидации последствий радиационных аварий, катастроф и ядерных испытаний, что далеко не в полной мере позволяет компенсировать ущерб, причиненный жизни, здоровью и имуществу граждан негативным радиационным воздействием.

Частью 2 комментируемой статьи подчеркивается, что органы исполнительной власти субъектов РФ вправе принимать и утверждать в установленном законом порядке собственные региональные (территориальные) программы в области обеспечения радиационной безопасности (подробнее о полномочиях органов государственной власти субъектов в указанной сфере см. [комментарий к ст. 6](#P666) Закона).

4. Порядок разработки и реализации государственных программ в области обеспечения радиационной безопасности устанавливается на основании Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. N 594.

Устанавливается, что федеральные и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, представляют собой увязанные по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплексы научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ.

Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач, что осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых проблем, а также необходимости рациональной организации их решения.

Разработка проекта и утверждение целевой программы осуществляются в установленные законом сроки и включают в себя следующие основные этапы:

- разработка проекта концепции целевой программы;

- принятие решения о разработке проекта целевой программы Правительством РФ и утверждение концепции целевой программы;

- разработка проекта целевой программы;

- согласование проекта целевой программы;

- экспертиза проекта целевой программы, в том числе независимыми экспертами;

- рассмотрение проекта целевой программы на заседании Правительства РФ;

- доработка целевой программы в соответствии с замечаниями Правительства РФ;

- утверждение целевой программы Правительством РФ.

Статья 9. Государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности

Комментарий к статье 9

1. Комментируемая статья посвящена нормированию в области радиационной безопасности, которое является основным критерием обеспечения прав граждан на защиту от ионизирующих источников излучения (подробнее об указанных правах см. [комментарий к ст. 22](#P2189) Закона).

К системе источников государственного нормирования в области обеспечения радиационной безопасности часть первая комментируемой статьи относит санитарные нормы и правила, гигиенические нормативы, правила радиационной безопасности, государственные стандарты, строительные нормы и правила, правила охраны труда.

В указанную систему также включаются распорядительные, инструктивные, методические и иные документы по радиационной безопасности.

Вышеуказанные источники относятся к системе ведомственного правового регулирования, имеющей рекомендательный характер, что в целом может снижать гарантии прав граждан на радиационную безопасность.

Тем не менее федеральный законодатель сделал попытку закрепить основы радиационного нормирования, установив норму, согласно которой все вышеперечисленные источники не должны снижать показатели радиационного нормирования, противоречащие положениям федерального законодательства, т.е. комментируемой статье.

2. Нормирование в области радиационной безопасности относится к разновидности санитарно-эпидемиологического нормирования.

Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 37) закрепляются основы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования, включающие 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 (пересмотр), экспертизу, утверждение и опубликование санитарных правил; 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.

В соответствии с Приказом Минздрава России от 16 сентября 1999 г. N 343 полномочия по формированию и ведению единой федеральной базы данных нормативных и методических документов системы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования возложены на Центр санитарно-эпидемиологического нормирования, гигиенической сертификации и экспертизы Минздрава России.

2. В части второй комментируемой статьи закрепляется, что санитарные правила, нормы и гигиенические нормативы в области обеспечения радиационной безопасности утверждаются федеральным органом исполнительной власти по санитарно-эпидемиологическому надзору в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Санитарные правила разрабатываются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять санитарно-эпидемиологический надзор, и иными органами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в связи с установленной необходимостью санитарно-эпидемиологического нормирования факторов среды обитания и условий жизнедеятельности человека.

Разработка санитарных правил должна предусматривать:

- проведение комплексных исследований по выявлению и оценке воздействия факторов среды обитания на здоровье населения;

- определение санитарно-эпидемиологических требований предотвращения вредного воздействия факторов среды обитания на здоровье населения;

- установление критериев безопасности и (или) безвредности, гигиенических и иных нормативов факторов среды обитания;

- анализ международного опыта в области санитарно-эпидемиологического нормирования;

- установление оснований для пересмотра гигиенических и иных нормативов;

- прогнозирование социальных и экономических последствий применения санитарных правил;

- обоснование сроков и условий введения санитарных правил в действие.

В соответствии с Положениями о государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ и о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. N 554, основной задачей государственного санитарно-эпидемиологического нормирования является установление санитарно-эпидемиологических требований, обеспечивающих безопасность для здоровья человека среды его обитания.

В систему нормативно-правовых актов, устанавливающих санитарно-эпидемиологические требования, включаются государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы), содержащие гигиенические и противоэпидемические требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний человека, благоприятных условий его проживания, труда, быта, отдыха, обучения и питания, а также сохранению и укреплению его здоровья, оптимальные и предельно допустимые уровни влияния на организм человека факторов среды его обитания, максимально или минимально допустимое количественное и (или) качественное значение показателя, характеризующего с позиций безопасности и (или) безвредности для здоровья человека тот или иной фактор среды его обитания.

Государственные санитарно-эпидемиологические правила устанавливают единые санитарно-эпидемиологические требования к:

- планировке и застройке городских и сельских поселений;

- продукции производственно-технического назначения, товарам для личных и бытовых нужд и технологиям их производства;

- потенциально опасным для человека химическим, биологическим веществам и отдельным видам продукции;

- пищевым продуктам, пищевым добавкам, продовольственному сырью, а также контактирующим с ними материалам и изделиям и технологиям их производства;

- продукции, ввозимой на территорию РФ;

- организации питания населения;

- водным объектам;

- питьевой воде и питьевому водоснабжению населения;

- атмосферному воздуху в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, воздуху в рабочих зонах производственных помещений, жилых и других помещениях;

- почвам, содержанию территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок;

- сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления;

- жилым помещениям;

- эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта;

- условиям труда;

- условиям работы с биологическими веществами, биологическими и микробиологическими организмами и их токсинами;

- условиям работы с источниками физических факторов воздействия на человека;

- условиям воспитания и обучения;

- организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

- санитарной охране территории РФ;

- порядку осуществления ограничительных мероприятий (карантина);

- порядку осуществления производственного контроля; мерам, направленным на предупреждение возникновения и распространения инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), в том числе применяемых в отношении больных инфекционными заболеваниями;

- организации и проведению гигиенического воспитания и обучения.

Действующим санитарным законодательством подчеркивается универсальный характер действия государственных норм, в том числе и в области обеспечения радиационной безопасности. Закрепляется, что на территории РФ действуют федеральные санитарные правила, но в исключительных случаях, при необходимости учета особенностей складывающейся гигиенической, эпидемиологической, экологической обстановки и состояния здоровья населения, на территории субъекта РФ могут действовать федеральные санитарные правила, установленные для этой территории.

Государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ и 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 (пересмотр), экспертизу, утверждение, введение в действие и опубликование санитарных правил, 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.

Разработка единых требований к проведению научно-исследовательских работ по обоснованию санитарных правил, разработка (пересмотр), экспертиза, введение в действие санитарных правил, их систематизация, формирование и ведение единой федеральный базы данных в области государственного санитарно-эпидемиологического нормирования осуществляются в порядке, определяемом Минздравсоцразвития России.

Проекты санитарных правил подлежат комплексной экспертизе в Комиссии по государственному санитарно-эпидемиологическому нормированию, возглавляемой главным государственным санитарным врачом РФ.

Санитарные правила, в том числе и в области обеспечения радиационной безопасности, утверждаются Роспотребнадзором, после чего подлежат обязательной государственной регистрации в соответствии с действующим законодательством.

Порядок подготовки, утверждения и регистрации правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляется на основании Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009.

Указанное Постановление содержит одну из важнейших гарантий обеспечения прав личности в РФ - государственной регистрации подлежат все нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

В соответствии с вышесказанным, санитарные правила, нормы, гигиенических нормативы, правила радиационной безопасности, государственные стандарты, строительные нормы и правила, правила охраны труда, распорядительные, инструктивные, методические и иные документы по радиационной безопасности должны подлежать обязательной государственной регистрации в органах Министерства юстиции РФ (далее - Минюст России).

Тем не менее, такие важнейшие нормативы в указанной области, как Санитарные правила СП 2.6.1.758-99 "Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Нормы радиационной безопасности (НРБ-99)", Санитарные правила СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)" не были зарегистрированы в установленном законом порядке.

Согласно письму Минюста России от 29 июля 1999 г. N 6014-ЭР указанные Правила не нуждаются в государственной регистрации Минюстом России, поскольку носят нормативно-технический характер и не содержат новых норм права.

Срок действия санитарных правил устанавливается при их утверждении, но не более чем на 10 лет, с возможностью его продления не более чем на 5 лет.

Комментируемой статьей устанавливаются следующие основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения на территории РФ в результате использования источников ионизирующего излучения:

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

2) для работников средняя годовая эффективная доза равна 0,02 зиверта или эффективная доза за период трудовой деятельности (50 лет) - 1 зиверту. Учитывается, что является допустимым 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.

Закрепленные комментируемым Законом 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.

Указанные значения пределов доз облучения являются исходными при установлении допустимых уровней облучения организма человека и отдельных его органов.

Выше отмечалось, что в области нормирования радиационной безопасности весьма обширной является сфера ведомственного регулирования.

Основные требования в области радиационного нормирования закрепляются Санитарными правилами СП 2.6.1.758-99 "Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Нормы радиационной безопасности" (далее - НРБ-99), утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 2 июля 1999 г., которые применяются для обеспечения безопасности человека во всех условиях воздействия на него ионизирующего излучения искусственного или природного происхождения.

Требования и нормативы, установленные данными нормами, являются обязательными для всех юридических лиц, независимо от их подчиненности и формы собственности, в результате деятельности которых возможно облучение людей, а также для администраций субъектов РФ, местных органов власти, граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории РФ.

Указанные нормы распространяются на следующие виды воздействия ионизирующего излучения на человека:

- в условиях нормальной эксплуатации техногенных источников излучения;

- в результате радиационной аварии;

- от природных источников излучения;

- при медицинском облучении.

Требования по обеспечению радиационной безопасности сформулированы для каждого вида облучения. Суммарная доза от всех видов облучения используется для оценки радиационной обстановки и ожидаемых медицинских последствий, а также для обоснования защитных мероприятий и оценки их эффективности.

Главной целью радиационной защиты при осуществлении всех указанных видов воздействия является охрана здоровья персонала и населения от вредного воздействия ионизирующего излучения путем соблюдения основных принципов и норм радиационной безопасности (о принципах см. подробнее [комментарий к ст. 3](#P347) Закона).

3. Государственное нормирование в условиях нормальной эксплуатации техногенных источников излучения.

Для указанного вида воздействия санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами устанавливаются следующие категории облучаемых лиц:

1) персонал, включающий лиц, занятых на работах с техногенными ионизирующими источниками излучения, а также лиц, находящихся по условиям работы в сфере их воздействия;

2) население, включая лиц из персонала, вне сферы и условий их производственной деятельности.

Для указанных категорий субъектов комментируемым Законом и НРБ-99 устанавливаются три класса нормативов облучения:

1) основные пределы доз, которые распределяются следующим образом:

а) 1 зиверт за период 50 лет для персонала и 0,07 зиверта за период 70 лет для лиц из населения (начало периодов введено с 1 января 2000 г.);

б) 100 мЗв для персонала и 5 мЗв для лиц из населения за любые последовательные 5 лет;

в) 50 мЗв в год для персонала и 5 мЗв в год для лиц из населения.

Для женщин в возрасте до 45 лет, работающих с источниками излучения, вводятся дополнительные ограничения: эквивалентная доза на поверхности нижней части области живота не должна превышать 1 мЗв в месяц, а поступление радионуклидов в организм за год не должно быть более 1/20 предела годового поступления для персонала. В этих условиях эквивалентная доза облучения плода за 2 месяца невыявленной беременности не превысит 1 мЗв.

К основным пределам доз относятся также установленные НРБ-99 годовые эквивалентные дозы облучения хрусталика глаза, кожи, стоп и кистей рук <5>;

--------------------------------

<5> Основные пределы доз облучения не включают в себя дозы от природного и медицинского облучения, а также дозы вследствие радиационных аварий, на которые действующим санитарным законодательством устанавливаются специальные ограничения.

2) допустимые уровни воздействия, являющиеся производными от основных пределов доз, основными критериями которой являются предел годового поступления (ПГП) - допустимый уровень поступления данного радионуклида в организм в течение года, который при монофакторном воздействии приводит к облучению условного человека ожидаемой дозой, равной соответствующему пределу годовой дозы, и допустимые уровни монофакторного воздействия (для одного радионуклида, пути поступления или одного вида внешнего облучения), являющиеся производными от основных пределов доз: допустимые среднегодовые объемные активности ионизирующего излучения, среднегодовые удельные активности ионизирующего излучения и другие нормативы;

3) контрольные уровни (среднегодовые значения допустимых уровней и др.).

Для обеспечения радиационной безопасности необходимо руководствоваться следующими основными принципами:

- непревышение допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников излучения - принцип нормирования;

- запрещение всех видов деятельности по использованию источников излучения, при которых полученная для человека и общества польза не превышает возможного вреда, причиненного дополнительным облучением - принцип обоснования;

- поддержание на возможно низком и достижимом уровне с учетом экономических и социальных факторов индивидуальных доз облучения и числа облучаемых лиц при использовании любого источника излучения - принцип оптимизации.

В области нормальной эксплуатации техногенных источников излучения применяются положения следующих нормативно-правовых актов:

- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 4 февраля 2003 г. N 6 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.07-03 "Гигиенические требования к проектированию предприятий и установок атомной промышленности", содержащее общие требования, которыми необходимо руководствоваться на этапах проектирования, сооружения, эксплуатации и вывода из эксплуатации предприятий и установок (радиационных объектов) Министерства РФ по атомной энергии (функции данного Министерства переданы Минпромторгу России) для обеспечения радиационной безопасности персонала объектов и проживающего в районе их расположения населения;

- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 5 мая 2003 г. N 90 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.34-03 "Обеспечение радиационной безопасности предприятий ОАО "ТВЭЛ" (СП ТВЭЛ-03)", устанавливающее требования, которыми необходимо руководствоваться на этапах проектирования, сооружения и эксплуатации предприятий ОАО "ТВЭЛ", для обеспечения радиационной безопасности персонала объектов и проживающего в районе их расположения населения;

- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 4 февраля 2003 г. N 7 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.6.1.08-03 "Организация и проведение работ по производству энергетического урана из высокообогащенного оружейного урана", устанавливающее санитарно-гигиенические и организационные требования по защите здоровья людей от вредного радиационно-химического воздействия при получении низкообогащенного энергетического урана из высокообогащенного оружейного урана;

- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 23 октября 2002 г. N 33 "О введении в действие Санитарных правил СП 2.6.6.1168-02 "Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002)", содержащее классификацию радиоактивных отходов (РАО); основные принципы обращения с РАО; критерии радиационной безопасности при обращении с РАО; основные требования, обеспечивающие безопасность персонала и населения на всех стадиях обращения с РАО: при сборе, хранении, транспортировании, переработке и захоронении РАО как на предприятиях атомной энергетики, так и в других организациях, где образуются РАО;

- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 мая 2007 г. N 29 "Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.2205-07 "Обеспечение радиационной безопасности при выводе из эксплуатации блока атомной станции", устанавливающее санитарно-гигиенические и организационные требования по защите персонала, населения и окружающей среды от радиационного воздействия при выводе из эксплуатации блока атомной станции;

- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 13 декабря 2006 г. N 33 "Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.2154-06 "Обеспечение радиационной безопасности при комплексной утилизации атомных подводных лодок", устанавливающее санитарно-эпидемиологические требования по обеспечению радиационной безопасности персонала в организациях атомного судостроения, участвующих в комплексной утилизации атомных подводных лодок, пунктах временного хранения реакторных блоков на плаву, пунктах долговременного хранения реакторных блоков на твердом основании, а также населения, проживающего в зонах наблюдения указанных организаций;

- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 11 февраля 2004 г. N 5 "О введении в действие Санитарных правил СП 2.6.1.01-04 "Обеспечение радиационной безопасности портов Российской Федерации при заходе и стоянке в них атомных судов, судов атомно-технологического обслуживания и плавучих энергоблоков атомных теплоэлектростанций СПРБП-04", устанавливающее требования к специальному оборудованию, сооружениям и службам порта, которые должны быть предусмотрены в связи с его специальным назначением, а также системы мер радиационной безопасности и организации радиационного контроля, которые должны обеспечить безопасность нахождения судна в акватории порта, сохранность имеющихся на его борту грузов и оборудования, безопасность экипажа судна, работников порта, защиту окружающей среды и населения;

- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18 апреля 2003 г. N 57 "О введении в действие СП 2.6.1.1291-03", закрепляющее требования по обеспечению радиационной безопасности населения и работников организаций при воздействии природных источников ионизирующих излучений в связи с выносом на дневную поверхность земли природных радионуклидов в результате деятельности предприятий нефтегазовой отрасли России;

- Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 17 апреля 2003 г. N 54 "О введении в действие СанПиН 2.6.1.1281-03", устанавливающее требования, распространяющиеся на отгрузку, перевозку, транзитное хранение, разгрузку и получение радиоактивных материалов, включая радиоактивные отходы, при всех видах транспортирования их на всей территории РФ. Они обязательны для всех юридических лиц (далее - организации) независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности и физических лиц, осуществляющих деятельность в области перевозок радиоактивных материалов, их транзитного хранения, а также принимающих участие в разработке, изготовлении, испытании и эксплуатации транспортных упаковок и средств перевозки радиоактивных материалов.

Санитарные правила СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)" содержат ряд рекомендаций по установлению квот на облучение населения от отдельных техногенных источников излучения, целью которых является недопущение превышения предела дозы техногенного облучения населения (1 мЗв/год), установленной комментируемым Законом для населения, подвергающегося облучению от нескольких радиационных объектов, и снижение облучения населения от техногенных источников в соответствии с принципом оптимизации.

В проектной документации радиационных объектов всех категорий должны быть определены квоты на облучение населения при нормальной работе объекта, числовые значения которых подлежат согласованию с Роспотребнадзором.

Квоты устанавливаются в целях определения величин средней индивидуальной эффективной дозы облучения критических групп населения, проживающих в зоне наблюдения объекта для всех радиационных факторов (воздушных выбросов, водных сбросов и др.), от которых облучение критической группы населения за пределами санитарно-защитной зоны радиационного объекта при его нормальной эксплуатации может превысить минимально значимую величину - 10 мкЗв/год.

Размер квоты должен характеризовать верхнюю границу возможного уровня облучения критических групп населения за счет нормальной эксплуатации источников излучения на радиационном объекте с учетом достигнутого уровня обеспечения радиационной безопасности населения.

Сумма квот от различных источников излучения не должна превышать предела дозы облучения населения, установленного НРБ-99. Разность между пределом дозы для населения и суммой квот должна рассматриваться как резерв, величина которого характеризует степень радиационной безопасности населения от техногенных источников излучения.

Значения закрепленных квот используются для расчета допустимых уровней отдельных радиационных факторов (мощности дозы излучения на границе санитарно-защитной зоны, мощности выбросов и сбросов, содержания радионуклидов в объектах окружающей среды и др.).

В сфере установления государственных нормативов, обязательных в условиях нормальной эксплуатации техногенных источников излучения, также применяются нормы иных нормативных правовых актов, касающихся деятельности различных промышленных, производственных или хозяйственных объектов.

4. Государственное нормирование в результате радиационной аварии.

Комментируемым Законом устанавливается, что в случае радиационных аварий допускается облучение, превышающее установленные основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз), в течение определенного промежутка времени и в пределах, определенных санитарными нормами и правилами (подробнее о планируемом повышенном облучении граждан см. [комментарий к ст. 21](#P2118) Закона).

Планируемое облучение персонала, занятого на предприятиях, использующих источники ионизирующего излучения выше установленных пределов доз при ликвидации или предотвращении аварии, может быть разрешено только в случае необходимости спасения людей и (или) предотвращения их облучения. Планируемое повышенное облучение допускается для мужчин старше 30 лет лишь при их добровольном письменном согласии, после информирования о возможных дозах облучения и риске для здоровья.

Планируемое облучение экипажей находящихся в море судов ВМФ с атомными энергетическими установками, личного состава аварийно-спасательных и других специальных формирований выше установленных пределов доз при ликвидации или предотвращении аварии регламентируется ведомственными документами, согласованными с Минздравом России.

Планируемое повышенное облучение в эффективной дозе до 100 мЗв в год и эквивалентных дозах не более двукратных значений допускается с разрешения территориальных органов Роспотребнадзора, а облучение в эффективной дозе до 200 мЗв в год и четырехкратных значений эквивалентных доз - только с разрешения федерального органа Роспотребнадзора.

Повышенное облучение не допускается для работников, ранее уже облученных в течение года в результате аварии или запланированного повышенного облучения с эффективной дозой 200 мЗв или с эквивалентной дозой, превышающей в четыре раза соответствующие пределы доз, а также для лиц, имеющих медицинские противопоказания для работы с источниками излучения.

Лица, подвергшиеся облучению в эффективной дозе, превышающей 100 мЗв в течение года, при дальнейшей работе не должны подвергаться облучению в дозе свыше 20 мЗв за год.

Облучение эффективной дозой свыше 200 мЗв в течение года должно рассматриваться как потенциально опасное. Лица, подвергшиеся такому облучению, должны немедленно выводиться из зоны облучения и направляться на медицинское обследование. Последующая работа с источниками излучения этим лицам может быть разрешена только в индивидуальном порядке с учетом их согласия по решению компетентной медицинской комиссии.

В случае возникновения аварии должны быть приняты практические меры для восстановления контроля над источником излучения и сведения к минимуму доз облучения, количества облученных лиц, радиоактивного загрязнения окружающей среды, экономических и социальных потерь, вызванных радиоактивным загрязнением.

При радиационной аварии или обнаружении радиоактивного загрязнения ограничение облучения осуществляется защитными мероприятиями, применимыми, как правило, к окружающей среде и (или) к человеку. Эти мероприятия могут приводить к нарушению нормальной жизнедеятельности населения, хозяйственного и социального функционирования территории, т.е. являются вмешательством, влекущим за собой не только экономический ущерб, но и неблагоприятное воздействие на здоровье населения, психологическое воздействие на население и неблагоприятное изменение состояния экосистем. Поэтому при принятии решений о характере вмешательства (защитных мероприятий) следует руководствоваться принципом, согласно которому предлагаемое вмешательство должно принести обществу и прежде всего облучаемым лицам больше пользы, чем вреда, т.е. уменьшение ущерба в результате снижения дозы должно быть достаточным, чтобы оправдать вред и стоимость вмешательства, включая его социальную стоимость (принцип обоснования вмешательства), а форма, масштаб и длительность вмешательства должны быть оптимизированы таким образом, чтобы чистая польза от снижения дозы, т.е. польза от снижения радиационного ущерба за вычетом ущерба, связанного с вмешательством, была бы максимальной (принцип оптимизации вмешательства).

Если предполагаемая доза излучения за короткий срок (2 суток) достигает уровней, при превышении которых возможны клинически определяемые детерминированные эффекты, необходимо срочное вмешательство (меры защиты), при этом вред здоровью от мер защиты не должен превышать пользы здоровью пострадавших от облучения.

В НРБ-99 содержится весьма противоречивое положение о том, что для проведения аварийных и спасательных работ могут быть привлечены граждане, не относящиеся к персоналу (т.е. к лицам, работающим с техногенными источниками излучения) и не имеющие специальных знаний, навыков и соответствующей квалификации. Более того, в действующем законодательстве в области государственного радиационного нормирования не содержится прямых указаний на то, какими специально уполномоченными субъектами и в каком порядке осуществляется привлечение граждан, не относящихся к персоналу, к ликвидации последствий радиационных аварий. Считаем, что указанный правовой пробел может повлечь злоупотребления со стороны должностных лиц, вовлеченных в процесс подготовки, принятия и реализации государственно-властных решений в данной сфере, что, вне всякого сомнения, не способствует реализации прав граждан на радиационную безопасность, регламентированных комментируемым Законом.

5. Государственное нормирование, связанное с природными источниками излучения (см. подробнее [комментарий к ст. 15](#P1571) Закона).

Требования по обеспечению радиационной безопасности населения распространяются на регулируемые природные источники излучения: изотопы радона и продукты их распада в воздухе помещений, гамма-излучение природных радионуклидов, содержащихся в строительных изделиях, природные радионуклиды в питьевой воде, удобрениях и полезных ископаемых.

Относительную степень радиационной безопасности населения характеризуют следующие значения эффективных доз от природных источников излучения:

- менее 2 мЗв/год - облучение не превышает средних значений доз для населения страны от природных источников излучения;

- от 2 до 5 мЗв/год - повышенное облучение;

- более 5 мЗв/год - высокое облучение.

Мероприятия по снижению высоких уровней облучения должны осуществляться в первоочередном порядке.

Допустимое значение эффективной дозы, обусловленной суммарным воздействием природных источников излучения, для населения не устанавливается. Снижение облучения населения достигается путем установления системы ограничений на облучение населения от отдельных природных источников излучения.

6. Государственное нормирование при медицинском рентгенологическом облучении (см. подробнее [комментарий к ст. 17](#P1758) Закона).

Принципы контроля и ограничения радиационных воздействий в медицине основаны на получении необходимой и полезной диагностической информации или терапевтического эффекта при минимально возможных уровнях облучения. При этом не устанавливаются пределы доз, но используются принципы обоснования назначения радиологических медицинских процедур и оптимизации мер защиты пациентов.

НРБ-99 устанавливается, что при проведении профилактических медицинских рентгенологических исследований и научных исследований практически здоровых лиц годовая эффективная доза облучения этих лиц не должна превышать 1 мЗв.

Необходимо отметить, что НРБ-99 не закрепляются нормативы предельных доз при проведении диагностических рентгенологических исследований, однако такие дозы облучения пациентов необходимо контролировать для решения следующих задач:

- оптимизации проведения рентгенологических исследований на основе принципа - максимум диагностической информации при минимально возможных уровнях облучения;

- накопления и анализа информации о дозах медицинского облучения населения при проведении рентгенологических исследований с целью установления разумно достижимых контрольных уровней медицинского облучения;

- оценки вклада медицинского облучения в коллективную дозу облучения населения различных регионов страны для целенаправленного улучшения медицинского обслуживания.

Установленный норматив годового профилактического облучения может быть превышен лишь в условиях неблагоприятной эпидемиологической обстановки, требующей проведения дополнительных исследований или вынужденного использования методов с большим дозообразованием. Такое решение о временном вынужденном превышении этого норматива профилактического облучения принимается областным, краевым (республиканским) управлением здравоохранения.

Проведение научных исследований на людях с источниками излучения должно осуществляться по решению федерального органа здравоохранения. При этом требуется обязательное письменное согласие испытуемого и предоставление ему информации о возможных последствиях облучения.

Лица, не являющиеся работниками рентгенорадиологического отделения, оказывающие помощь в поддержке пациентов (тяжелобольных детей) при выполнении рентгенорадиологических процедур, не должны подвергаться облучению в дозе, превышающей 5 мЗв в год.

Мощность дозы гамма-излучения на расстоянии 1 метра от пациента, которому с терапевтической целью введены радиофармацевтические препараты, не должна превышать при выходе из радиологического отделения 3 мкЗв/ч.

При использовании источников излучения в медицинских целях контроль доз облучения пациентов является обязательным.

Методические рекомендации от 6 февраля 2004 г. N 11-2/4-09 "Защита населения при назначении и проведении рентгенодиагностических исследований" (утв. Департаментом госсанэпиднадзора Минздрава России, Главным государственным санитарным врачом РФ 6 февраля 2004 г.) закрепляют, что радиационная безопасность населения при назначении рентгенодиагностических процедур обеспечивается комплексом мероприятий, базирующихся на применении основных принципов радиационной безопасности, изложенных в федеральных законах, санитарных правилах и иных нормативных актах, регламентирующих радиационную безопасность населения при медицинском облучении.

Все врачи, участвующие в назначении медицинских процедур, а также рентгенологи и другие специалисты, участвующие в проведении этих процедур, должны знать основы обеспечения радиационной безопасности пациентов; принципы радиационной безопасности и способы защиты пациентов; санитарные правила, нормативные и распорядительные документы по обоснованию назначения рентгенодиагностических процедур; возможные уровни облучения пациентов, соотношение пользы и вреда от проведения рентгенодиагностических процедур; права, обязанности и ответственность администрации, лечащих врачей и рентгенологов при назначении рентгенодиагностических процедур; показания к назначению разных видов рентгенологических исследований.

Методические указания МУК 2.6.1.1797-03 "Контроль эффективных доз облучения пациентов при медицинских рентгенологических исследованиях" (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 16 декабря 2003 г.) <6> распространяются на проведение рентгенологических исследований общего назначения; рентгеностоматологические исследования; компьютерную томографию; маммографию.

--------------------------------

<6> Контроль эффективных доз облучения пациентов при медицинских рентгенологических исследованиях: Методические указания / Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2004.

При регулировании указанных отношений также применимы нормы Методических указаний по методам контроля МУК 2.6.1.760-99 "Определение индивидуальных эффективных доз облучения пациентов при рентгенологических исследованиях с использованием измерителей произведения дозы на площадь" (утв. Приказом Минздрава России от 2 июля 1999 г.), которыми регламентирован порядок определения индивидуальных эффективных доз облучения пациентов при рентгенологических исследованиях с использованием измерителей произведения дозы на площадь, а также даны коэффициенты перехода от непосредственно измеренной в ходе проведения рентгенологической процедуры величины (произведения дозы на площадь) к регламентируемой комментируемым Законом и нормами радиационной безопасности (НРБ-96) величине - эффективной дозе.

Эффективная доза - величина, используемая как мера риска возникновения отдаленных последствий облучения всего тела человека и отдельных его органов с учетом их радиочувствительности, подлежащая контролю в процессе проведения рентгенологических исследований. На практике определение эффективной дозы представляет значительные сложности, т.к. она не может быть непосредственно измерена и требует проведения сложных расчетов.

Главной целью радиационной безопасности является охрана здоровья населения, включая персонал, от вредного воздействия ионизирующего излучения путем соблюдения основных принципов и норм радиационной безопасности без необоснованных ограничений полезной деятельности при использовании излучения в различных областях хозяйства, в науке и медицине.

Нормы радиационной безопасности относятся только к ионизирующему излучению, но при этом учитывается, что оно является одним из множества источников риска для здоровья человека, и что риски, связанные с воздействием излучения, не должны соотноситься только с выгодами от его использования, но их следует сопоставлять и с рисками нерадиационного происхождения.

7. Одним из видов критериев в области обеспечения радиационной безопасности населения и прав граждан на благоприятную окружающую среду являются нормативы санитарно-защитных зон и зон наблюдения радиационных объектов.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 29 мая 2007 г. N 30 "Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.2216-07 "Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ" определяются гигиенические требования к порядку установления санитарно-защитных зон и зон наблюдения, обоснованию их размеров в зависимости от категории потенциальной опасности радиационного объекта, а также регламентируют условия эксплуатации этих зон и меры по обеспечению безопасности населения и окружающей среды.

Нормирование санитарно-защитных зон. По своему функциональному назначению санитарно-защитные зоны (далее - зоны) являются защитным барьером, обеспечивающим уровень безопасности населения при нормальной эксплуатации радиационного объекта.

В соответствии с требованиями санитарно-эпидемиологического законодательства такие зоны устанавливаются вокруг радиационных объектов I, II, III категорий. В отдельных случаях по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, зоны радиационных объектов I и II категорий могут быть ограничены пределами территории (промышленной площадки) объекта, для объекта III категории зоны всегда ограничиваются периметром занимаемой территории объекта.

Промышленная площадка радиационного объекта является структурным элементом санитарно-защитной зоны. Такая территория может быть общей или устанавливается отдельно для каждого производства, входящего в состав радиационного объекта.

Критерием для определения размеров санитарно-защитных зон является непревышение на ее внешней границе годовой эффективной дозы облучения населения - 1 мЗв/год или квоты предела годовой эффективной дозы облучения населения, утвержденной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор на данном радиационном объекте в условиях его нормальной эксплуатации.

При размещении на отдельной площадке нескольких радиационных объектов размер санитарно-защитной зоны устанавливается с учетом их суммарного воздействия на население.

Размеры зон (полос отчуждения) вдоль трассы трубопровода для удаления жидких радиоактивных отходов устанавливаются в зависимости от активности последних, рельефа местности, характера грунтов, глубины заложения трубопровода, уровня напора в ней и должны быть не менее 20 м в каждую сторону от трубопровода.

Радиационный контроль на территории санитарно-защитных зон и зон наблюдения должен осуществляться службами радиационной безопасности, а также органами, уполномоченными осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Размеры и границы санитарно-защитных зон определяются в соответствующем проекте, где должны быть определены пространственно-территориальные ограничения санитарно-защитных зон, мероприятия по радиационной защите населения и благоустройству указанных территорий, а также планировка территории, размещения расположенных на ней зданий и сооружений.

Проектная документация должна представляться в объеме, позволяющем дать оценку соответствия проектных решений санитарным нормам и правилам.

Проектирование санитарно-защитных радиационных объектов должно основываться на расчетных или фактических уровнях воздействия на население за счет радиоактивных газоаэрозольных выбросов в атмосферу и сбросов существующих отдельных производств и зданий, входящих в состав радиационного объекта и должно осуществляться с учетом существующей и проектируемой застройки ее территории, включая промплощадку объекта, с отведением участков под озеленение, прокладку транспортных и пешеходных путей, сетей инженерных коммуникаций.

Характер озеленения и благоустройства санитарно-защитных зон должен обеспечивать экранирование, ассимиляцию и фильтрацию загрязнителей атмосферного воздуха и локальное благоприятное влияние на микроклимат, а также создание эстетического барьера между промышленными сооружениями радиационного объекта и жилым массивом. Существующие зеленые насаждения должны быть максимально сохранены и включены в общую систему озеленения территории санитарно-защитных зон.

Не менее 60% площади санитарно-защитной зоны должно быть озеленено с обязательной организацией полосы древесно-кустарниковых насаждений со стороны жилой застройки. В случае если максимальный размер такой зоны составляет величину до 1 км, площадь озеленения должна быть не менее 40%.

Проекты изменения размеров санитарно-защитных зон утверждаются местными органами исполнительной власти при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным нормам и правилам.

Нормирование зон наблюдения радиационных объектов. В соответствии со ст. 1 комментируемого Закона зона наблюдения представляет собой территорию за пределами санитарно-защитной зоны, на которой проводится радиационный контроль.

Размер зоны наблюдения радиационных объектов рассчитывается исходя из оценки возможного распространения выбросов и сбросов радиоактивных отходов и информативности радиационного контроля на этой территории при нормальной эксплуатации радиационного объекта.

Радиус зоны наблюдения ограничивается расстоянием от радиационного объекта (источника выброса радиоактивных веществ, а при наличии нескольких источников выброса - от их геометрического центра), за пределами которого радиационный контроль малоинформативен и не оправдан с учетом затрат на оснащение постов наблюдения.

В проекте зоны наблюдения радиационного объекта I категории должны быть определены размер и границы зоны наблюдения, а также объем, периодичность и приборно-методическое обеспечение радиационного контроля, проводимого в такой зоне.

Размер зоны наблюдения может быть изменен на основе анализа информативности радиационного контроля при нормальной эксплуатации радиационного объекта, а также в случае изменения размеров соответствующей санитарно-защитной зоны.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ указанные зоны относятся к зонам с особыми условиями использования территорий, для которых устанавливаются специальные виды разрешенного использования земельных участков и расположенных на ней объектов капитального строительства.

Так, на данных территориях запрещается постоянное или временное проживание, размещение детских учреждений, а также не относящихся к функционированию радиационного объекта лечебных учреждений, пунктов общественного питания, промышленных объектов, подсобных и иных сооружений и объектов, не предусмотренных утвержденным проектом санитарно-защитной зоны.

В санитарно-защитных зонах могут располагаться здания и сооружения подсобного и обслуживающего радиационный объект назначения: пожарные части, прачечные, помещения охраны, гаражи, склады (за исключением продовольственных), пункты общественного питания для персонала объекта, административно-служебные здания, ремонтные мастерские, транспортные сооружения, сооружения технического водоснабжения и канализации, временные и подсобные предприятия строительства, учреждения (или их подразделения) лечебного и санитарно-эпидемиологического профиля по обслуживанию персонала радиационного объекта.

Использование земель санитарно-защитной зоны для сельскохозяйственных целей возможно только с разрешения органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения на производимую продукцию.

Организация производств продукции гражданского назначения в санитарно-защитной зоне радиационного объекта, использование для этих целей расположенных в санитарно-защитной зоне радиационных объектов возможны только при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения на производимую продукцию.

Акватории или часть акватории открытых водоемов единого государственного водного кадастра РФ не должны включаться в санитарно-защитные зоны.

Использование открытых водоемов, находящихся в пределах указанных зон, для хозяйственного и культурно-бытового водопользования (в том числе разведения рыбы) допускается при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения на вид деятельности или производимую продукцию.

Вся производимая в санитарно-защитных зонах продукция подлежит производственному радиационному контролю, программа которого согласовывается с органом, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор за данным радиационным объектом.

По периметру санитарно-защитной зоны следует устанавливать щиты, информирующие население о регламентируемых на территории санитарно-защитной зоны ограничениях.

Организация радиационного контроля в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения является составной частью системы радиационного контроля объекта, имеющей функциональные связи с остальными ее частями.

Оценка доз облучения населения, проживающего в зоне наблюдения (ЗН), осуществляется органами госсанэпиднадзора на основании данных радиационно-гигиенической паспортизации и Единой системы контроля индивидуальных доз (ЕСКИД).

Радиационный контроль в санитарно-защитных зонах и зонах наблюдения должен обеспечивать получение достоверной информации о параметрах радиационной обстановки, позволяющей принять оперативные решения, направленные на снижение уровня облучения людей, как при нормальной эксплуатации радиационного объекта, так и в случае аварии.

Контроль радиационной обстановки в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения в зависимости от реально действующих радиационных факторов включает:

- контроль мощности дозы гамма-излучения;

- контроль загрязнения воздушной среды радиоактивными газами и аэрозолями;

- контроль поверхностного загрязнения территории радиоактивными веществами;

- контроль содержания радиоактивных веществ в почве, в донных отложениях и воде открытых водоемов, в грунтовых водах и в биологических объектах;

- определение нуклидного состава радиоактивного загрязнения.

Организация радиационного контроля должна разрабатываться проектом санитарно-защитных зон и зон наблюдения радиационных объектов и определять виды и объем радиационного контроля, а также перечень необходимых дозиметрических, радиометрических, спектрометрических и др. приборов, оборудования и методов, применяемых при осуществлении радиационного контроля, размещение стационарных приборов, точек постоянного и периодического контроля, состав необходимых помещений и т.п.

Важнейшее значение в области нормирования радиационной безопасности имеют санитарные правила СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)", утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 27 декабря 1999 г. (далее - Правила).

Правила являются обязательными для исполнения на территории РФ всеми юридическими лицами, независимо от их подчиненности и формы собственности, в результате деятельности которых возможно облучение людей, а также для администрации субъектов РФ, местных органов власти, граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории РФ, и распространяются на все организации, проектирующие, добывающие, производящие, хранящие, использующие, транспортирующие, перерабатывающие и захоранивающие радиоактивные вещества и другие источники излучения, организации, осуществляющие монтаж, ремонт и наладку приборов, установок и аппаратов, действие которых основано на использовании ионизирующего излучения, и устройств, генерирующих ионизирующее излучение, а также организации, от деятельности которых зависит уровень облучения людей природными источниками излучения, и организации, выполняющие работы на территории, загрязненной радиоактивными веществами.

Положения указанных Правил являются обязательными при проектировании, строительстве, эксплуатации, реконструкции, перепрофилировании и выводе из эксплуатации радиационных объектов.

Подчеркивается, что нормативные правовые акты в области обеспечения радиационной безопасности, принимаемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, решения юридических лиц по указанным вопросам, государственные стандарты, строительные нормы и правила, правила охраны труда, ветеринарные правила не должны противоречить положениям указанных Правил.

Комментируемой статьей закрепляется весьма противоречивое положение о том, что установленные выше основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения населения для отдельных территорий могут быть изменены Правительством РФ в сторону их уменьшения с учетом конкретной санитарно-гигиенической, экологической обстановки, состояния здоровья населения и уровня влияния на человека других факторов окружающей среды.

Тем самым создается правовая предпосылка, ведущая к злоупотреблениям в указанной сфере, поскольку данной статьей не устанавливается регламент и правовая основа изменения государственных нормативов в области обеспечения радиационной безопасности (решение государственного органа, осуществляющего санитарно-эпидемиологический надзор, положительное заключение государственной экологической экспертизы и т.д.), из чего следует вывод о том, что Правительство РФ способно в одностороннем порядке изменить основы государственного нормирования в данной области в сторону уменьшения, что не может являться гарантией обеспечения прав граждан на радиационную безопасность, регламентированную комментируемым Законом.

8. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 основным специально уполномоченным органом, осуществляющим утверждение правил радиационной безопасности, регламентирующих требования к обеспечению технической безопасности при работах с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующего излучения, является Ростехнадзор (подробнее см. [комментарий к ст. 7](#P756) Закона).

9. Государственные стандарты, строительные нормы и правила, правила охраны труда, распорядительные, инструктивные, методические и иные документы по вопросам радиационной безопасности утверждаются и принимаются уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти или организациями в пределах их полномочий (подробнее о системе органов, осуществляющих подготовку, утверждение и принятие указанных нормативных правовых актов, см. подробнее [комментарий к ст. 7](#P738) Закона).

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

Комментарий к статье 10

1. В части первой комментируемой статьи перечисляются основные объекты деятельности, подлежащей лицензированию в установленном законом порядке.

В соответствии с Постановлениями Правительства РФ от 25 февраля 2004 г. N 107 "Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения" все вышеперечисленные виды деятельности отнесены к единому общему понятию - деятельности в области использования источников ионизирующего излучения, под которой понимаются проектирование, конструирование, производство, размещение, эксплуатация, техническое обслуживание, хранение и утилизация источников ионизирующего излучения, проектирование, конструирование, изготовление и эксплуатация средств радиационной защиты источников ионизирующего излучения

Источники ионизирующего излучения - не относящиеся к ядерным установкам и не содержащие радиоактивные вещества радиационные источники, в которых ионизирующее излучение генерируется за счет изменения скорости заряженных частиц, аннигиляции или ядерных реакций.

Постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. N 45 "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности" подчеркивается, что деятельность, связанная с осуществлением радиационного воздействия на окружающую среду и здоровье человека, является промышленно опасной, предполагающей соблюдение особого праворазрешительного порядка.

Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 40) также закрепляются особенности лицензирования отдельных видов деятельности, представляющих потенциальную опасность для человека. Подчеркивается, что обязательным условием для принятия решения о выдаче лицензии является представление соискателем лицензии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые соискатель лицензии предполагает использовать для осуществления таких видов деятельности, как производство лекарственных средств; медицинская и фармацевтическая деятельность; деятельность, связанная с использованием источников ионизирующего излучения; деятельность в области обращения с ядерными материалами и радиоактивными веществами; деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

Предусматривая в Федеральном законе от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" общие критерии определения лицензируемых видов деятельности, федеральный законодатель установил, что обязательному лицензированию подлежат виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов РФ и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием (ст. 4), отнеся тем самым здоровье граждан к особо защищаемым в РФ ценностям.

В числе основных принципов охраны здоровья Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан называют соблюдение прав человека и гражданина в данной области, обеспечение связанных с ними государственных гарантий, доступность медико-социальной помощи, а также ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

В соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" лицензирование представляет собой совокупность мероприятий, связанных с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий, возобновлением или прекращением действия лицензий, аннулированием лицензий, контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий, ведением реестров лицензий, а также с предоставлением в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании (ст. 2).

Кроме того, указанным Законом закрепляются основные принципы лицензирования (ст. 3), виды лицензируемых видов деятельности (ст. 17), а также полномочия федеральных органов исполнительной власти - Правительства РФ и лицензирующих органов в этой сфере (ст. ст. 5 и 6).

В соответствии с действующим законодательством лицензионными требованиями и условиями при осуществлении лицензируемой деятельности являются:

а) соблюдение лицензиатом требований законодательства РФ, санитарно-эпидемиологических требований и требований в области радиационной безопасности и безопасного использования атомной энергии;

б) наличие у лицензиата (за исключением организаций, осуществляющих техническое обслуживание непосредственно в месте размещения и эксплуатации радиационных источников) зданий, сооружений и помещений, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании и отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям и требованиям в области радиационной безопасности и безопасного использования атомной энергии;

в) соответствие проектных, конструкторских и технологических решений, оборудования, условий эксплуатации, хранения и утилизации радиационных источников санитарно-эпидемиологическим требованиям и требованиям в области радиационной безопасности и безопасного использования атомной энергии;

г) соответствие систем учета, производственного контроля, а также физической и радиационной защиты радиационных источников, учета и контроля индивидуальных доз облучения персонала и населения санитарно-эпидемиологическим требованиям и требованиям в области радиационной безопасности и безопасного использования атомной энергии;

д) наличие работников, имеющих надлежащую квалификацию, разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования радиационных источников и соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям и требованиям в области радиационной безопасности и безопасного использования атомной энергии;

е) проведение подготовки и аттестации по вопросам обеспечения радиационной безопасности руководителей и исполнителей работ, специалистов служб радиационной безопасности, других лиц, постоянно или временно выполняющих работы с радиационными источниками;

ж) наличие планов мероприятий по защите работников лицензиата и населения в случае возникновения радиационной аварии;

з) наличие заключения государственной экологической экспертизы по проекту размещения радиационного источника (в случае если энергия частиц радиационного источника превышает 10 МэВ для ускорителей электронов и 100 МэВ для ускорителей заряженных частиц).

В соответствии с Положением о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения основными субъектами лицензирования деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (лицензиатами) являются юридические лица.

Комментируемый Закон предусматривает, что деятельность в области обращения с источниками ионизирующего излучения производится только на основании специальных разрешений (лицензий), выданных органами, уполномоченными на ведение лицензирования в порядке, установленном законодательством РФ, не определяет круг лиц, которые могут быть соискателями соответствующих лицензий и лицензиатами. Также подчеркивается, что права граждан РФ, проживающих на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства на радиационную безопасность обеспечиваются за счет проведения комплекса мероприятий по предотвращению радиационного воздействия на организм человека ионизирующего излучения выше установленных норм, правил и нормативов, а также выполнения гражданами и организациями, осуществляющими эту деятельность, требований к обеспечению радиационной безопасности, т.е. Закон относит к субъектам, занимающимся деятельностью с использованием источников ионизирующего излучения и обязанным исполнять все требования по обеспечению радиационной безопасности населения, как организации, так и граждан (физических лиц).

Согласно Положению о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения соискателями лицензии на указанную деятельность и лицензиатами являются юридические лица (п. п. 1, 7, 14 и 15), физические же лица - индивидуальные предприниматели среди возможных соискателей и лицензиатов не называются. При этом в Положении нет отсылки к каким-либо нормам федеральных законов, которые служили бы основанием для подобного ограничения.

Подзаконный нормативный акт, которым закрепляется необходимость лицензирования деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения - аппаратами рентгеновскими, медицинскими (в том числе стоматологическими), используемыми при осуществлении медицинской деятельности, предусматривающей занятие такой деятельностью на основании лицензии физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (п. п. 2, 7, 8 и 12 Положения о лицензировании деятельности, связанной с источниками ионизирующего излучения (генерирующими)).

Тем самым индивидуальным предпринимателям, осуществляющим медицинскую деятельность, ранее предоставлялась возможность получить лицензию на деятельность в области обращения с источниками ионизирующего излучения.

Положение о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения в отличие от ранее действовавшего Положения о лицензировании деятельности, связанной с источниками ионизирующего излучения (генерирующими), не содержит норм о порядке лицензирования деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения, в частности с аппаратами рентгеновскими медицинскими (в том числе стоматологическими), осуществляемой физическими лицами - индивидуальными предпринимателями. Тем самым подзаконным актом для индивидуальных предпринимателей фактически создается препятствие в реализации права на предпринимательскую медицинскую деятельность в области рентгенологии.

В соответствии с Определением Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г. N 633-О-П "По жалобе гражданина Тимова Евгения Михайловича на нарушение его конституционных прав рядом положений Федерального закона "О радиационной безопасности населения" и Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения" индивидуальные предприниматели могут являться субъектами лицензионной деятельности в части работ (услуг) по рентгенологии и имеют возможность получить лицензию на деятельность в области обращения с источниками ионизирующего излучения - аппаратами рентгеновскими медицинскими (в том числе стоматологическими).

2. Действующим законодательством устанавливается следующий порядок лицензирования деятельности в области источников ионизирующего излучения.

Для получения лицензии соискатель лицензии представляет в лицензирующий орган следующие документы:

а) заявление о предоставлении лицензии с указанием наименования, организационно-правовой формы и места нахождения юридического лица (включая место нахождения территориально обособленных подразделений и объектов, используемых для осуществления лицензируемой деятельности), лицензируемой деятельности, которую соискатель лицензии намерен осуществлять;

б) копии учредительных документов, документа, подтверждающего факт внесения записи о юридическом лице в Единый государственный реестр юридических лиц, свидетельства о постановке соискателя лицензии на учет в налоговом органе с указанием идентификационного номера налогоплательщика;

в) перечень радиационных источников, которые соискатель лицензии предполагает использовать, с приложением копий правоустанавливающих документов на радиационные источники и санитарно-эпидемиологических заключений на радиационные источники и на работу с ними;

г) копию лицензии на медицинскую деятельность (для соискателей лицензии, использующих радиационные источники медицинского и лечебно-диагностического назначения);

д) копии документов, подтверждающих соответствие работников лицензионным требованиям и условиям;

е) документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за рассмотрение заявления о предоставлении лицензии.

Копии документов, не заверенные нотариусом, представляются с предъявлением оригинала.

Документы, представленные для получения лицензии, принимаются по описи, копия которой с указанием даты их приема направляется соискателю лицензии.

В процессе рассмотрения документов, представленных для получения лицензии, лицензирующий орган вправе проводить предварительную проверку достоверности и полноты сведений, представленных соискателем лицензии, инспекции на объектах соискателя лицензии; проводить необходимые экспертизы, обследования, испытания и иные исследования в порядке, установленном законодательством РФ; требовать от соискателя лицензии устранения выявленных недостатков.

Лицензирующий орган принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии в течение 60 дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии со всеми необходимыми документами и направляет соискателю лицензии в трехдневный срок со дня принятия решения уведомление о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии (с указанием причин отказа).

Основанием для отказа в предоставлении лицензии является несоответствие соискателя лицензии заявленной им деятельности лицензионным требованиям и условиям либо наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации.

Лицензия на право обращения с источниками ионизирующего излучения предоставляется на срок до 5 лет.

В лицензии должно быть указано:

а) наименование лицензирующего органа;

б) наименование и организационно-правовая форма лицензиата, место его нахождения (включая место нахождения территориально обособленных подразделений и объектов, используемых для осуществления лицензируемой деятельности), идентификационный номер налогоплательщика;

в) лицензируемая деятельность;

г) перечень используемых радиационных источников;

д) номер и срок действия лицензии;

е) дата принятия решения о предоставлении лицензии.

Лицензирующий орган ведет реестр лицензий, в котором указываются:

а) наименование лицензирующего органа;

б) сведения о лицензиате: наименование, организационно-правовая форма, место нахождения юридического лица (включая место нахождения территориально обособленных подразделений и объектов, используемых для осуществления лицензируемой деятельности);

в) лицензируемая деятельность;

г) перечень используемых радиационных источников;

д) дата принятия решения о предоставлении лицензии;

е) номер лицензии и срок ее действия;

ж) сведения о регистрации лицензии в реестре лицензий;

з) сведения о продлении срока действия лицензии;

и) сведения о переоформлении лицензии;

к) основания и даты приостановления и возобновления действия лицензии;

л) основания и даты аннулирования лицензии.

Лицензиат обязан не позднее чем через 15 дней со дня преобразования юридического лица, изменения его наименования или места его нахождения, а также в иных предусмотренных федеральными законами случаях подать заявление о переоформлении лицензии с приложением документов, подтверждающих указанные изменения.

До переоформления лицензии или принятия мотивированного решения об отказе в ее переоформлении лицензиат осуществляет деятельность на основании ранее выданной лицензии.

При переоформлении лицензии лицензирующий орган вносит соответствующие изменения в реестр лицензий.

Лицензиат обязан постоянно информировать лицензирующий орган о появлении новых данных или об изменении ранее представленных сведений, имеющих отношение к безопасности лицензируемой деятельности.

Лицензирующий орган осуществляет контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий, в ходе которого он имеет право:

а) проводить проверки деятельности лицензиата на предмет ее соответствия лицензионным требованиям и условиям, запрашивать у лицензиата необходимые документы и материалы;

б) составлять на основании результатов проверок акты с указанием выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических требований и требований в области радиационной безопасности и безопасного использования атомной энергии;

в) давать предписания, обязывающие лицензиата устранить выявленные нарушения, устанавливать срок устранения таких нарушений.

В случае нарушения (невыполнения) лицензиатом лицензионных требований и условий лицензирующий орган вправе приостановить действие лицензии до устранения лицензиатом выявленных нарушений в установленный срок либо обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Решение лицензирующего органа о приостановлении действия лицензии доводится до лицензиата в письменной форме не позднее даты, с которой действие лицензии приостанавливается.

В случае принятия решения о приостановлении действия лицензии лицензирующий орган в трехдневный срок со дня его принятия информирует об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии.

Лицензиат обязан уведомить в письменной форме лицензирующий орган об устранении им нарушений, повлекших за собой приостановление действия лицензии.

Лицензирующий орган принимает решение о возобновлении действия лицензии после получения соответствующего уведомления и проверки устранения лицензиатом нарушений, повлекших за собой приостановление действия лицензии, и сообщает об этом в трехдневный срок в письменной форме лицензиату и федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии.

В случае если в установленный лицензирующим органом срок лицензиат не устранил нарушения лицензионных требований и условий, повлекших за собой приостановление действия лицензии, а также если допущенные лицензиатом нарушения являются неустранимыми, лицензирующий орган вправе обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Система органов, в полномочия которых входит осуществление лицензирования деятельности, выступающей предметом правового регулирования комментируемого Закона, достаточно обширна.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401 на Ростехнадзор возложен ряд полномочий в области установления требований к составу и содержанию документов, касающихся обеспечения безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов и (или) осуществляемой деятельности в области использования атомной энергии, необходимых для лицензирования деятельности в этой области, а также порядок проведения экспертизы указанных документов (подробнее о полномочиях Ростехнадзора см. [комментарий к ст. 7](#P756) Закона).

В то же время Постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2004 г. N 107 "Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения" определено, что лицензирование деятельности в области использования источников ионизирующего излучения осуществляется Роспотребнадзором. На основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 322, указанным органом в соответствии с законодательством РФ осуществляется лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к ее компетенции.

Тем самым подчеркивается смежное правовое регулирование отношений по лицензированию деятельности, выступающей предметом регулирования комментируемого Закона, что может повлечь на практике проблемы в сфере разграничения полномочий между указанными специально уполномоченными органами.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 321 "Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации" на Министерство и ряд его ведомств (Роспотребнадзор, Росздравнадзор) возлагаются полномочия по лицензированию деятельности, связанной с радиационными объектами и ионизирующими источниками излучения (подробнее о полномочиях перечисленных органов в области обеспечения радиационной безопасности см. [комментарий к ст. 7](#P803) Закона).

Приказом Роспотребнадзора от 14 мая 2005 г. N 398 "О лицензировании территориальными управлениями Роспотребнадзора деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих)" с 1 июля 2005 г. на территориальные управления Роспотребнадзора возложены полномочия по организации и осуществлению лицензирования деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих) при осуществлении соискателем лицензии в рамках указанной деятельности следующих видов работ:

- размещение, эксплуатация, техническое обслуживание, хранение аппаратов рентгеновских медицинских, включая стоматологические (диагностических и терапевтических; стационарных и переносных);

- размещение, эксплуатация, техническое обслуживание, хранение дефектоскопов рентгеновских (стационарных и переносных);

- размещение, эксплуатация, техническое обслуживание, хранение приборов для рентгеноструктурного и рентгеноспектрального анализа;

- размещение, эксплуатация, техническое обслуживание, хранение приборов рентгеновских технического и технологического контроля (толщиномеров, плотномеров, уровнемеров и других; приборов для досмотра багажа и товаров);

- размещение, эксплуатация, техническое обслуживание, хранение генераторов нейтронных;

- утилизация источников ионизирующего излучения;

- эксплуатация средств радиационной защиты источников ионизирующего излучения.

Часть полномочий в области лицензирования деятельности, связанной с ионизирующими источниками излучения в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 января 2007 г. N 30 "Об утверждении Положения о лицензировании медицинской деятельности" возлагается на органы исполнительной власти субъектов РФ, которые осуществляют лицензирование медицинской деятельности в сфере рентгенологии в части деятельности, осуществляемой организациями муниципальной и частной систем здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи), а также на Росздравнадзор - в части деятельности, осуществляемой организациями государственной системы здравоохранения, а также деятельности, осуществляемой организациями муниципальной и частной систем здравоохранения по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи.

В отношении лицензирования деятельности, связанной с деятельностью радиационных источников, кроме вышеназванных, также применимы положения иных нормативных правовых актов.

Приказом Минздравсоцразвития России от 19 октября 2007 г. N 655 был утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, деятельности в области использования источников ионизирующего излучения, который был разработан в целях повышения качества исполнения и доступности результатов исполнения государственной функции по лицензированию деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, деятельности в области использования источников ионизирующего излучения, создания комфортных условий для участников отношений, возникающих при исполнении государственной функции, и определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) при осуществлении полномочий по исполнению государственной функции, а также в целях определения порядка информирования при осуществлении государственной функции.

Приказом Роспотребнадзора от 1 сентября 2004 г. N 11 "О Комиссии Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по государственной регистрации и лицензированию" (далее - Комиссия) устанавливается правовой статус и полномочия специально уполномоченного органа, который призван рассматривать спорные вопросы на этапе принятия решения о предоставлении или отказе в предоставлении, приостановлении, аннулировании свидетельства о государственной регистрации, предоставлении или отказе в предоставлении, переоформлении, приостановлении или возобновлении действия лицензии.

Комиссия имеет право вносить в Роспотребнадзор предложения по совершенствованию нормативной базы государственной регистрации и лицензирования и привлекать на заседания для проработки вопросов государственной регистрации и лицензирования специалистов научных учреждений и подведомственных организаций, представителей общественных организаций.

Комиссия обязана соблюдать установленный регламент проведения заседаний и рекомендовать назначение повторных экспертиз в случае возникновения разногласий по вопросам, касающимся выдачи лицензий и свидетельств о государственной регистрации.

Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 323 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития" на указанный орган законодательством РФ также возложено лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к его компетенции.

В сфере лицензирования радиационно опасной деятельности также могут быть применены нормы Приказа Роспотребнадзора от 5 июня 2006 г. N 147 "Об оформлении лицензий", а также Постановление Правительства РФ от 22 января 2007 г. N 32 "Об утверждении Положения о лицензировании технического обслуживания медицинской техники (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)".

Статья 11. Производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности

Комментарий к статье 11

1. Общие положения в области осуществления производственного контроля за деятельностью, связанной с источниками ионизирующего излучения, закрепляются Федеральным законом от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (ст. 67), в соответствии с которым производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль) осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны представлять сведения о лицах, ответственных за проведение производственного экологического контроля, об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты производственного экологического контроля в соответствующий орган исполнительной власти, осуществляющий государственный экологический контроль.

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (ст. 26) закрепляет, что юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, организуют и осуществляют производственный контроль за соблюдением требований законодательства РФ в области обращения с отходами.

Порядок осуществления производственного контроля в области обращения с отходами определяют по согласованию с федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами или органами исполнительной власти субъектов РФ (в соответствии с их компетенцией) юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами.

Существенные положения в указанной сфере содержатся в Методических рекомендациях по организации проведения и объему лабораторных исследований, входящих в комплекс мероприятий по производственному контролю над обращением с отходами производства и потребления, утвержденных Главным государственным санитарным врачом РФ 26 июня 2003 г. N 17ФЦ/3329.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" определенные виды деятельности, связанной с ионизирующим излучением (объекты, на которых используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 мегапаскаля или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия; объекты, на которых ведутся работы по обогащению полезных ископаемых, и т.д.) относятся к опасным производственным объектам.

В связи с этим к таким объектам применимы положения ст. 11 указанного Закона, по которым организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности в соответствии с требованиями, устанавливаемыми Правительством РФ.

Постановлением Правительства РФ от 10 марта 1999 г. N 263 был утвержден порядок организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте, в соответствии с которым работник, ответственный за осуществление производственного контроля, обязан:

а) обеспечивать проведение контроля за соблюдением работниками опасных производственных объектов требований промышленной безопасности;

б) разрабатывать план работы по осуществлению производственного контроля в подразделениях эксплуатирующей организации;

в) проводить комплексные и целевые проверки состояния промышленной безопасности, выявлять опасные факторы на рабочих местах;

г) ежегодно разрабатывать план мероприятий по обеспечению промышленной безопасности на основании результатов проверки состояния промышленной безопасности и аттестации рабочих мест;

д) организовывать разработку планов мероприятий по локализации аварий и инцидентов и ликвидации их последствий;

е) организовывать работу по подготовке проведения экспертизы промышленной безопасности опасных производственных объектов;

ж) участвовать в техническом расследовании причин аварий, инцидентов и несчастных случаев;

з) проводить анализ причин возникновения аварий и инцидентов на опасных производственных объектах и осуществлять хранение документации по их учету;

и) организовывать подготовку и аттестацию работников в области промышленной безопасности;

к) участвовать во внедрении новых технологий и нового оборудования;

л) доводить до сведения работников опасных производственных объектов информацию об изменении требований промышленной безопасности, устанавливаемых нормативными правовыми актами, обеспечивать работников указанными документами;

м) вносить руководителю организации предложения:

- о проведении мероприятий по обеспечению промышленной безопасности;

- об устранении нарушений требований промышленной безопасности;

- о приостановлении работ, осуществляемых на опасном производственном объекте с нарушением требований промышленной безопасности, создающих угрозу жизни и здоровью работников, или работ, которые могут привести к аварии или нанести ущерб окружающей среде;

- об отстранении от работы на опасном производственном объекте лиц, не имеющих соответствующей квалификации, не прошедших своевременно подготовку и аттестацию по промышленной безопасности;

- о привлечении к ответственности лиц, нарушивших требования промышленной безопасности;

н) проводить другие мероприятия по обеспечению требований промышленной безопасности.

Работник, ответственный за осуществление производственного контроля, обеспечивает контроль за:

а) выполнением условий лицензий на виды деятельности в области промышленной безопасности;

б) строительством или реконструкцией опасных производственных объектов, а также за ремонтом технических устройств, используемых на опасных производственных объектах, в части соблюдения требований промышленной безопасности;

в) устранением причин возникновения аварий, инцидентов и несчастных случаев;

г) своевременным проведением соответствующими службами необходимых испытаний и технических освидетельствований технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, ремонтом и поверкой контрольных средств измерений;

д) наличием сертификатов соответствия требованиям промышленной безопасности на применяемые технические устройства;

е) выполнением предписаний Ростехнадзора и его территориальных органов, а также соответствующих федеральных органов исполнительной власти по вопросам промышленной безопасности.

Работник, ответственный за осуществление производственного контроля, имеет право:

а) осуществлять свободный доступ на опасные производственные объекты в любое время суток;

б) знакомиться с документами, необходимыми для оценки состояния промышленной безопасности в эксплуатирующей организации;

в) участвовать в разработке и пересмотре деклараций промышленной безопасности;

г) участвовать в деятельности комиссии по расследованию причин аварий, инцидентов и несчастных случаев на опасных производственных объектах;

д) вносить руководителю организации предложения о поощрении работников, принимавших участие в разработке и реализации мер по повышению промышленной безопасности.

Сведения об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности и о работниках, уполномоченных на его осуществление, представляются в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности или в его территориальный орган.

Приказ Госгортехнадзора России от 26 апреля 2000 г. N 49 "Об утверждении и введении в действие Методических рекомендаций по организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах" определяет, что целью производственного контроля является предупреждение аварий и обеспечение готовности организаций к локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте за счет осуществления комплекса организационно-технических мероприятий.

К основным задачам производственного контроля относятся:

а) обеспечение соблюдения требований промышленной безопасности в эксплуатирующей организации;

б) анализ состояния промышленной безопасности в эксплуатирующей организации, в том числе путем организации проведения соответствующих экспертиз;

в) разработка мер, направленных на улучшение состояния промышленной безопасности и предотвращение ущерба окружающей среде;

г) контроль за соблюдением требований промышленной безопасности, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;

д) координация работ, направленных на предупреждение аварий на опасных производственных объектах, и обеспечение готовности к локализации аварий и ликвидации их последствий;

е) контроль за своевременным проведением необходимых испытаний и технических освидетельствований технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, ремонтом и поверкой контрольных средств измерений;

ж) контроль за соблюдением технологической дисциплины.

Ответственность руководителя и работников эксплуатирующей организации, на которых возложены обязанности по организации и осуществлению производственного контроля, определяется законодательством РФ.

Ряд существенных положений в сфере осуществления производственного контроля содержится в санитарном законодательстве.

Так, Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 32) закрепляется, что производственный контроль, в том числе проведение лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в процессе производства, хранения, транспортировки и реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг осуществляется индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в целях обеспечения безопасности и (или) безвредности для человека и среды обитания таких продукции, работ и услуг.

Лица, осуществляющие производственный контроль, несут ответственность за своевременность, полноту и достоверность его осуществления.

Санитарными правилами СП 1.1.1058-01, утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 10 июля 2001 г., устанавливается порядок организации и проведения производственного контроля за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Данные Правила предназначены для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих подготовку к вводу и (или) производство, хранение, транспортировку и реализацию продукции, выполняющих работы и оказывающих услуги, а также для органов и учреждений Роспотребнадзора России, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Производственный контроль за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий проводится юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в соответствии с осуществляемой ими деятельностью, по обеспечению контроля за соблюдением санитарных правил и гигиенических нормативов, выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Целью производственного контроля является обеспечение безопасности и (или) безвредности для человека и среды обитания вредного влияния объектов производственного контроля путем должного выполнения санитарных правил, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, организации и осуществления контроля за их соблюдением.

Объектами производственного контроля являются производственные, общественные помещения, здания, сооружения, санитарно-защитные зоны, зоны санитарной охраны, оборудование, транспорт, технологическое оборудование, технологические процессы, рабочие места, используемые для выполнения работ, оказания услуг, а также сырье, полуфабрикаты, готовая продукция, отходы производства и потребления.

Производственный контроль включает:

а) наличие официально изданных санитарных правил, методов и методик контроля факторов среды обитания в соответствии с осуществляемой деятельностью;

б) осуществление (организацию) лабораторных исследований и испытаний в случаях, установленных указанными санитарными правилами и другими государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами:

- на границе санитарно-защитной зоны и в зоне влияния предприятия, на территории (производственной площадке), на рабочих местах с целью оценки влияния производства на среду обитания человека и его здоровье;

- сырья, полуфабрикатов, готовой продукции и технологий их производства, хранения, транспортировки, реализации и утилизации;

в) организацию медицинских осмотров, профессиональной гигиенической подготовки и аттестации должностных лиц и работников организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, воспитанием и обучением детей, коммунальным и бытовым обслуживанием населения;

г) контроль за наличием сертификатов, санитарно-эпидемиологических заключений, личных медицинских книжек, санитарных паспортов на транспорт, иных документов, подтверждающих качество, безопасность сырья, полуфабрикатов, готовой продукции и технологий их производства, хранения, транспортировки, реализации и утилизации в случаях, предусмотренных действующим законодательством;

д) обоснование безопасности для человека и окружающей среды новых видов продукции и технологии ее производства, критериев безопасности и (или) безвредности факторов производственной и окружающей среды и разработку методов контроля, в том числе при хранении, транспортировке и утилизации продукции, а также безопасности процесса выполнения работ, оказания услуг;

е) ведение учета и отчетности, установленной действующим законодательством по вопросам, связанным с осуществлением производственного контроля;

ж) своевременное информирование населения, органов местного самоуправления, органов и учреждений Роспотребнадзора об аварийных ситуациях, остановках производства, о нарушениях технологических процессов, создающих угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения;

з) визуальный контроль специально уполномоченными должностными лицами (работниками) организации за выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, соблюдением санитарных правил, разработку и реализацию мер, направленных на устранение выявленных нарушений.

Номенклатура, объем и периодичность лабораторных исследований и испытаний определяются с учетом санитарно-эпидемиологической характеристики производства, наличия вредных производственных факторов, степени их влияния на здоровье человека и среду его обитания. Лабораторные исследования и испытания осуществляются юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем самостоятельно либо с привлечением лаборатории, аккредитованной в установленном порядке.

2. Программа (план) производственного контроля составляется юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем до начала осуществления деятельности, а для осуществляющих деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей - не позднее трех месяцев со дня введения в действие указанных санитарных правил без ограничения срока действия. Необходимые изменения, дополнения в программу (план) производственного контроля вносятся при изменении вида деятельности, технологии производства, других существенных изменениях деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, влияющих на санитарно-эпидемиологическую обстановку и (либо) создающих угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения.

Разработанная программа (план) производственного контроля утверждается руководителем организации, индивидуальным предпринимателем либо уполномоченными в установленном порядке лицами.

Мероприятия по проведению производственного контроля осуществляются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, которые несут ответственность за своевременность организации, полноту и достоверность осуществляемого производственного контроля в соответствии с действующим законодательством.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели также обязаны представлять информацию о результатах производственного контроля по запросам органов, уполномоченных осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Программа (план) производственного контроля составляется в произвольной форме и должна включать следующие данные:

- перечень официально изданных санитарных правил, методов и методик контроля факторов среды обитания в соответствии с осуществляемой деятельностью;

- перечень должностных лиц (работников), на которых возложены функции по осуществлению производственного контроля;

- перечень химических веществ, биологических, физических и иных факторов, а также объектов производственного контроля, представляющих потенциальную опасность для человека и среды его обитания (контрольных критических точек), в отношении которых необходима организация лабораторных исследований и испытаний с указанием точек, в которых осуществляется отбор проб (проводятся лабораторные исследования и испытания), и периодичности отбора проб (проведения лабораторных исследований и испытаний);

- перечень должностей работников, подлежащих медицинским осмотрам, профессиональной гигиенической подготовке и аттестации;

- перечень осуществляемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем работ и услуг, выпускаемой продукции, а также видов деятельности, представляющих потенциальную опасность для человека и подлежащих санитарно-эпидемиологической оценке, сертификации, лицензированию;

- мероприятия, предусматривающие обоснование безопасности для человека и окружающей среды продукции и технологии ее производства, критериев безопасности и (или) безвредности факторов производственной и окружающей среды, и разработка методов контроля, в том числе при хранении, транспортировке, реализации и утилизации продукции, а также безопасности процесса выполнения работ, оказания услуг;

- перечень форм учета и отчетности, установленной действующим законодательством по вопросам, связанным с осуществлением производственного контроля;

- перечень возможных аварийных ситуаций, связанных с остановкой производства, нарушениями технологических процессов, иных создающих угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения ситуаций, при возникновении которых осуществляется информирование населения, органов местного самоуправления, органов, уполномоченных осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

- другие мероприятия, проведение которых необходимо для осуществления эффективного контроля за соблюдением санитарных правил и гигиенических нормативов, выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, перечень которых определяется степенью потенциальной опасности для человека деятельности (выполняемой работы, оказываемой услуги), осуществляемой на объекте производственного контроля, мощностью объекта, возможными негативными последствиями нарушений санитарных правил.

Эксплуатирующие организации представляют информацию об организации производственного контроля в территориальные органы Ростехнадзора.

Информация по планам на текущий год и по итогам прошедшего года представляется в сроки, устанавливаемые соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

В информации об организации производственного контроля должны содержаться следующие сведения:

а) план мероприятий по обеспечению промышленной безопасности на текущий год;

б) организация системы управления промышленной безопасностью;

в) фамилия работника, ответственного за осуществление производственного контроля, его должность, образование, стаж работы по специальности, дата последней аттестации по промышленной безопасности;

г) количество опасных производственных объектов с описанием основных потенциальных источников опасности и возможных последствий аварий;

д) выполнение плана мероприятий по обеспечению промышленной безопасности, результаты проверок, устранение нарушений, выполнение предписаний Ростехнадзора и соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

е) план мероприятий по локализации аварий и инцидентов и ликвидации их последствий;

ж) копии договора страхования риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта;

з) состояние оборудования, применяемого на опасном производственном объекте и подлежащего обязательной сертификации;

и) освидетельствование и контрольные испытания опасных производственных объектов;

к) план проведения контрольно-профилактических проверок на следующий год;

л) оценка готовности работников эксплуатирующей организации к действиям во время аварии;

м) описание аварий и несчастных случаев, происшедших на опасном производственном объекте, анализ причин их возникновения и принятые меры;

н) подготовка и аттестация руководителей, специалистов и других работников, занятых на опасных производственных объектах, в области промышленной безопасности.

Предприятия, осуществляющие опасную производственную деятельность, осуществляют производственный контроль с применением лабораторных исследований либо испытаний факторов производственной среды (физические факторы: температура, влажность, скорость движения воздуха, тепловое излучение; неионизирующие электромагнитные поля (ЭМП) и излучения - электростатическое поле; постоянное магнитное поле (в т.ч. гипогеомагнитное); электрические и магнитные поля промышленной частоты (50 Гц); широкополосные ЭМП, создаваемые ПЭВМ; электромагнитные излучения радиочастотного диапазона; широкополосные электромагнитные импульсы; электромагнитные излучения оптического диапазона (в т.ч. лазерное и ультрафиолетовое); ионизирующие излучения; производственный шум, ультразвук, инфразвук; вибрация (локальная, общая); аэрозоли (пыли) преимущественно фиброгенного действия; освещение - естественное (отсутствие или недостаточность), искусственное (недостаточная освещенность, пульсация освещенности, избыточная яркость, высокая неравномерность распределения яркости, прямая и отраженная слепящая блесткость); электрически заряженные частицы воздуха - аэроионы; аэрозоли преимущественно фиброгенного действия (АПФД); химические факторы: смеси, в т.ч. некоторые вещества биологической природы (антибиотики, витамины, гормоны, ферменты, белковые препараты), получаемые химическим синтезом и (или) для контроля которых используют методы химического анализа, вредные вещества с остронаправленным механизмом действия, вредные вещества 1 - 4 классов опасности; биологический фактор).

Периодичность производственного лабораторного контроля вредных факторов производственной среды может быть сокращена, но не более чем в два раза, по сравнению с нормируемыми показателями на промышленных предприятиях (промышленных объектах) в случаях, если на них не отмечается в течение ряда лет, но не менее 5 лет, превышений ПДК и ПДУ по результатам лабораторных исследований и измерений, проведенных лабораториями, аккредитованными на техническую компетентность и независимость, и установления положительной динамики их санитарно-гигиенического состояния (проведение эффективных санитарно-оздоровительных мероприятий, подтверждаемых результатами исследований и измерений факторов производственной среды, отсутствия регистрации профессиональных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний и высокого уровня заболеваемости с временной утратой трудоспособности, кроме производственного контроля вредных веществ с остронаправленным механизмом действия, вредных веществ 1 - 4 классов опасности и случаев изменения технологии производства).

При осуществлении деятельности, связанной с образованием отходов производства и потребления (в том числе радиоактивных), следует предусматривать контроль, включая и лабораторный, за сбором, использованием, обезвреживанием, транспортировкой, хранением, переработкой и захоронением отходов производства и потребления.

Особенности производственного контроля на объектах, связанных с источниками ионизирующего излучения, зависят от конкретного вида промышленной, производственной или хозяйственной деятельности.

Так, Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 18 апреля 2003 г. N 57 "О введении в действие СП 2.6.1.1291-03", которым устанавливаются требования по обеспечению радиационной безопасности населения и работников организаций при воздействии природных источников ионизирующих излучений в связи с выносом на дневную поверхность земли природных радионуклидов в результате деятельности предприятий нефтегазовой отрасли России, закрепляется, что при разработке программы производственного контроля в части обеспечения радиационной безопасности следует исходить из следующих целей:

- дать первичную оценку радиационной обстановки: оценку максимально возможных доз производственного облучения работников природными источниками излучения и наличия в организации производственных отходов;

- дать полную оценку радиационной обстановки, включая оценку структуры доз производственного облучения работников природными источниками излучения, определение основных источников и путей облучения работников, а также классификации производственных отходов и установления видов и объема производственного радиационного контроля.

Производственный радиационный контроль в организациях нефтегазового комплекса включает дозиметрические, радиометрические и спектрометрические измерения.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28 декабря 2005 г. N 36 "Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.2040-05 "Обеспечение радиационной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации атомных судов" (СП РБ АС-2005) определяется порядок организации производственного контроля за обеспечением радиационной безопасности, а также вводится служба радиационной безопасности, призванная осуществлять контроль за обеспечением радиационной безопасности, включающий в себя радиационный дозиметрический контроль, производственный радиационный технологический контроль и радиационный контроль окружающей среды.

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22 июля 2005 г. N 17 "Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.23-05 "Обеспечение радиационной безопасности при выводе из эксплуатации комплектующего предприятия (СПВЭ-КП-05)" содержит положения о том, что в проекте вывода любого промышленного объекта из эксплуатации должен быть разработан специальный раздел "Производственный контроль", в котором с учетом существующей на объекте системы радиационного контроля должны быть определены виды и объем радиационного контроля на производственных участках зданий и сооружений, выводимых из эксплуатации, на промышленной площадке, в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения, перечень необходимых дозиметрических, радиометрических, спектрометрических и других приборов, оборудования и методик проведения измерений, применяемых при осуществлении радиационного контроля, размещение стационарных приборов и точек периодического контроля, а также необходимый штат для проведения радиационного контроля.

Производственный контроль должен проводиться лабораторией радиационного контроля, аккредитованной в установленном порядке на право проведения соответствующих измерений.

Установленный проектом объем радиационного контроля должен обеспечивать своевременное обнаружение возможного изменения параметров радиационной обстановки в пределах производственных помещений, на территории промышленной площадки и (при необходимости) в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения.

Объем радиационного контроля за пределами промышленной площадки объекта при проведении работ по выводу из эксплуатации объекта должен проектироваться в зависимости от радиационного состояния объекта и конкретных условий его расположения.

Программа производственного контроля подлежит согласованию с органами Роспотребнадзора.

При проведении производственного контроля за радиационной обстановкой должны использоваться такие технические средства, как стационарные автоматизированные средства непрерывного контроля, предусмотренные проектом объекта, носимые, передвижные или подвижные средства оперативного контроля, а также средства лабораторного анализа на основе стационарной аппаратуры, пробоотбора и подготовки проб.

Контроль за радиационной обстановкой в зависимости от характера проводимых работ должен включать контроль за:

- мощностью дозы гамма-излучения, плотностью потоков альфа-частиц и других видов ионизирующего излучения на рабочих местах, в отдельных помещениях и на территории промышленной площадки объекта;

- содержанием и радионуклидным составом радиоактивных газов и аэрозолей (в том числе радона и торона и продуктов их распада) в воздухе рабочих и других помещений, а также на промышленной площадке объекта;

- уровнем загрязнения радиоактивными веществами поверхностей рабочих помещений и оборудования, кожных покровов, спецодежды и обуви работников;

- выбросом радиоактивных веществ в атмосферу и его радионуклидным составом;

- активностью радиоактивных отходов и их радионуклидным составом;

- всеми этапами обращения радиоактивных отходов;

- возможным радиоактивным загрязнением различных нерадиоактивных отходов и других материалов, вывозимых с территории объекта;

- уровнем радиоактивного загрязнения транспортных средств.

В действующих ведомственных санитарно-эпидемиологических актах могут быть также закреплены иные требования в области порядка организации и осуществления производственного контроля за обеспечением радиационной безопасности на объектах, использующих ионизирующие источники излучения.

3. Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель при выявлении нарушений санитарных правил на объекте производственного контроля должны принять меры, направленные на устранение выявленных нарушений и недопущение их возникновения, в том числе приостановить либо прекратить свою деятельность или работу отдельных цехов, участков, эксплуатацию зданий, сооружений, оборудования, транспорта, выполнение отдельных видов работ и оказание услуг; прекратить использование в производстве сырья, материалов, не соответствующих установленным требованиям и не обеспечивающих выпуск продукции, безопасной (безвредной) для человека, снять с реализации продукцию, не соответствующую санитарным правилам и представляющую опасность для человека, и принять меры по применению (использованию) такой продукции в целях, исключающих причинение вреда человеку, или ее уничтожению; информировать орган, уполномоченный на осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора, о мерах, принятых по устранению нарушений санитарных правил; принять другие меры, предусмотренные действующим законодательством.

Надзор за организацией и проведением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями производственного контроля является составной частью государственного санитарно-эпидемиологического надзора, осуществляемого уполномоченными органами.

Органы, уполномоченные осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, без взимания платы с юридических и физических лиц по их обращениям обязаны предоставить информацию о государственных санитарно-эпидемиологических правилах, гигиенических нормативах, методах и методиках контроля факторов среды обитания человека, которые должны быть в наличии на объекте, и о перечне химических веществ, биологических, физических и иных факторов, в отношении которых необходима организация лабораторных исследований и испытаний, с указанием точек, в которых осуществляются отбор проб, лабораторные исследования и испытания, периодичности отбора проб и проведения лабораторных исследований и испытаний.

Статья 12. Общественный контроль за обеспечением радиационной безопасности

Комментарий к статье 12

1. Комментируемая статья посвящена общественному контролю в сфере радиационной безопасности, призванному служить существенной гарантией обеспечения общественного экологического интереса. Такой контроль по действующему законодательству осуществляется общественными объединениями (некоммерческими организациями) в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Основной целью и задачей осуществления общественного контроля в указанной области является обеспечение прав граждан на радиационную безопасность (подробнее см. [комментарий к ст. 22](#P2189) Закона).

Существуют различные подходы к определению общественного экологического контроля <7>.

--------------------------------

<7> См.: Белокрылова Е.А. Правовые формы и методы общественного участия в процедуре подготовки, принятия и реализации экологически значимых решений, связанных с уничтожением ядерного и химического оружия. Ижевск: Детектив-Информ, 2006. С. 167.

А.К. Голиченков выделяет три составляющие формирующегося механизма общественного контроля <8>:

--------------------------------

<8> Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во МГУ, 1991. С. 52.

1) это политический механизм непосредственного решения общественностью экологических проблем, который может развиваться двумя путями, а именно: через референдумы и процедуру обсуждения населением экологически значимых вопросов;

2) это административный механизм участия общественности в решении экологических проблем, правовую основу которого составляют нормативные акты экологической (о предоставлении природных ресурсов в пользование, о контроле, экологической экспертизе и др.) и иных (о размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации экологически значимых объектов) отраслей законодательства;

3) это судебный механизм воздействия граждан на принятие экологических решений, который включает в себя в первую очередь право и возможность граждан, общественных организаций обращаться в суд с иском о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, здоровью человека и имуществу.

С.А. Боголюбов подчеркивает, что эффективность механизма общественного экологического контроля зависит от того, будет ли экологическое и иное смежное законодательство предусматривать институт обязательного участия общественности в принимаемых экологических решениях <9>.

--------------------------------

<9> Боголюбов С.А. Экология: проблемы использования международного опыта // Московский журнал международного права. 1992. N 1 (январь - март). С. 132.

На современном этапе общественный экологический контроль включает в себя следующие правовые формы для защиты нарушенных экологических прав:

- организация и проведение публичных мероприятий (митингов, пикетирования, шествий и демонстраций);

- запросы, обращения и жалобы по вопросам осуществления экологически значимой деятельности в органы государственной власти всех уровней и в соответствующие органы местного самоуправления;

- обращения в природоохранную прокуратуру и экологическую милицию;

- организация и проведение экологического аудита;

- защита экологических прав и свобод в судах общей юрисдикции и межгосударственных органах по защите прав и свобод личности и т.д.

Для повышения эффективности названных и иных правовых форм участия общественности необходимо усилить правовые гарантии по их осуществлению. При этом эти гарантии должны устранить административные и правовые препятствия, ограничивающие экологические интересы граждан.

Нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением общественного контроля, в настоящее время следует охарактеризовать как недостаточное.

Некоторые общие положения в указанной сфере содержит ряд нормативных актов.

Так, Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (ст. 68) закрепляет, что общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Общественный экологический контроль осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды, представленные в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Федеральный закон от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" содержит аналогичное положение, связанное с осуществлением общественный контроля за охраной атмосферного воздуха, который осуществляется в порядке, определенном законодательством РФ и законодательством субъектов РФ в области охраны окружающей природной среды, законодательством РФ и законодательством субъектов РФ об общественных объединениях.

В Федеральном законе от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (ст. 27) закреплены особенности осуществления общественного контроля гражданами или общественными объединениями в области обращения с отходами.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" среди основных прав граждан в указанной сфере (на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека, на получение информации о санитарно-эпидемиологической обстановке, о состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг и т.д.) выделяет также права на осуществление общественного контроля за выполнением санитарных правил.

Отношения в сфере организации общественного контроля, применимые и в сфере обеспечения радиационной безопасности окружающей среды, достаточно детально регламентированы в земельном законодательстве.

Так, Приказом Роскомзема от 20 января 1995 г. N 4 в целях усиления общественного контроля за использованием и охраной земель и привлечения широкой общественности к участию в решении вопросов сохранения благоприятной окружающей среды была утверждена памятка по осуществлению внештатными общественными инспекторами контроля за использованием и охраной земель.

Задачами общественного контроля за использованием и охраной земель являются проверка исполнения земельного законодательства государственными органами, физическими и юридическими лицами и также обеспечение реализации прав трудовых коллективов предприятий, независимо от их подчиненности и форм собственности, на которых они основаны, и граждан на участие в управлении государственными и общественными делами в области использования и охраны природных ресурсов и конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Общественный контроль проводится на стадиях планирования и территориального зонирования использования земель, проектирования и согласования места размещения различных объектов, использования земельных участков юридическими и физическими лицами.

Общественные инспектора имеют право беспрепятственно посещать и обследовать использование земельных участков независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, составлять протоколы о выявленных нарушениях земельного законодательства РФ и субъектов РФ, направлять оформленные протоколы о нарушении земельного законодательства в Комиссию по контролю за использованием и охраной земель соответствующего комитета по земельным ресурсам и землеустройству для решения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности, вносить на рассмотрение в специально уполномоченные государственные органы предложения о приостановлении промышленного, гражданского и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агротехнических, лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и иных работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства, установленного режима использования земель особо охраняемых территорий и могут привести к уничтожению, загрязнению, заражению или порче плодородного слоя почвы, развитию эрозии, засолению, заболачиванию и другим процессам, снижающим плодородие почв, включая сопредельные территории, а также если эти работы ведутся по проектам, не прошедшим экспертизу либо получившим отрицательное заключение.

Общественные инспекторы обязаны принимать меры, обеспечивающие эффективное целевое использование земельных участков землевладельцами, землепользователями, арендаторами и собственниками земли, направлять в специально уполномоченные государственные органы достоверную информацию о неиспользуемых и нерационально используемых земельных участках в целях обеспечения их рационального использования и создания фонда перераспределения земель, ежегодно отчитываться о проделанной работе перед коллективами, выдвинувшими их на работу общественными инспекторами с предоставлением информации в соответствующие комитеты по земельными ресурсам и землеустройству.

Общественные инспекторы несут персональную ответственность за объективность и качество представляемых материалов по результатам проверок в соответствии с письмом Роскомзема от 26 июня 1994 г. N 3-14-1/842.

Свои обязанности общественные инспекторы выполняют на общественных началах. За активную работу они могут поощряться государственными органами в установленном порядке.

К сожалению, предусмотренные действующим природоохранным и природоресурсным законодательством формы и методы общественного контроля, осуществляемого на стадиях подготовки, принятия и реализации экологически значимых решений (организация и проведение публичных мероприятий, общественных экологических экспертиз, общественного экологического мониторинга, аудита и пр.), в том числе связанных с радиационно опасной деятельностью, по большей части носят рекомендательный характер, что в целом не способствует повышению роли и значения общественных организаций, населения и граждан выступать в указанных правоотношениях в качестве равноправных субъектов.

Глава IV. ОБЩИЕ ТРЕБОВАНИЯ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ

РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья 13. Оценка состояния радиационной безопасности

Комментарий к статье 13

1. Частью первой комментируемой статьи выделяется основной круг субъектов, которые обязаны на стадиях планирования решений, а также анализа эффективности проведения мероприятий в области обеспечения радиационной безопасности осуществлять оценку радиационной безопасности.

К числу таких субъектов комментируемый Закон относит:

- органы государственной власти и местного самоуправления;

- предприятия, учреждения и организации, осуществляющие деятельность с использованием источников ионизирующего излучения.

Система государственных органов, осуществляющих подготовку, принятие и реализацию решений, связанных с радиационно опасными объектами и ионизирующими источниками излучения, достаточно обширна (подробнее см. [комментарий к ст. 7](#P738) Закона).

2. Основное правовое регулирование отношений, связанных с оценкой радиационной безопасности, кроме комментируемого Закона, осуществляется санитарным законодательством.

Санитарные правила СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)", утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 27 декабря 1999 г., предусматривают, что оценка действующей системы обеспечения радиационной безопасности в организации и в каждом регионе должна основываться на следующих основных показателях:

- характеристике радиоактивного загрязнения окружающей среды;

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

- вероятности радиационных аварий и их масштабе;

- степени готовности к эффективной ликвидации радиационных аварий и их последствий;

- анализе доз облучения, получаемых отдельными группами населения от всех источников ионизирующего излучения;

- числе лиц, подвергшихся облучению выше установленных пределов доз облучения.

Для оценки состояния радиационной безопасности используется показатель радиационного риска. В наибольшей степени этот риск характеризует суммарная накопленная эффективная доза от всех источников излучения. Значимость каждого источника излучения следует оценивать по его вкладу в суммарную эффективную дозу.

Все указанные показатели необходимо представить в радиационно-гигиенических паспортах организаций и территорий, характеризующих уровень обеспечения радиационной безопасности работников данной организации или населения территории, которые разработаны и утверждены в порядке, установленном Правительством РФ.

Решение о разработке радиационно-гигиенических паспортов было подготовлено в целях оценки вредного воздействия радиационного фактора на население, планирования и проведения мероприятий по обеспечению его радиационной безопасности, анализа эффективности этих мероприятий.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 января 1997 г. N 93 "О порядке разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий" с 1998 г. в РФ введена радиационно-гигиеническая паспортизация организаций и территорий, которая в настоящее время является государственной системой оценки влияния основных источников ионизирующего излучения (техногенных и естественных) и направлена на обеспечение радиационной безопасности населения в зависимости от состояния среды обитания и условий жизнедеятельности, сопряженной с другими системами наблюдения за ионизирующим излучением.

Отмечается, что ведение радиационно-гигиенического паспорта организаций, использующих источники ионизирующего излучения, осуществляется в установленном порядке органами управления этих организаций, а радиационно-гигиенического паспорта территорий - органами исполнительной власти субъектов РФ.

Предусматривается, что радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий должны включать:

- оценку радиационной безопасности населения (персонала);

- информацию о территориях и группах риска населения (персонала), подверженных повышенным уровням воздействия ионизирующего излучения;

- прогноз радиационной ситуации в организациях, использующих источники ионизирующих излучений, и на территориях;

- рекомендации, необходимые для планирования, проведения мероприятий и принятия решений, связанных с обеспечением радиационной безопасности населения (персонала);

- анализ эффективности проводимых мероприятий, связанных с обеспечением радиационной безопасности населения (персонала);

- информацию, необходимую для принятия решений органами управления.

Ведение радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий основано на единых методологических принципах, направленных на охрану здоровья населения и снижение отрицательного воздействия ионизирующего излучения.

При ведении радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий используется информация банков данных информационных систем (Единая государственная автоматизированная система контроля радиационной обстановки на территории РФ, социально-гигиенический мониторинг), ведомств и организаций, аккредитованных в установленном порядке.

Радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий составляются ежегодно, представляются на заключение в территориальные органы Роспотребнадзора и по результатам заключения предусматривают разработку мер по оценке и нормализации радиационной обстановки.

Приказом Минздрава России, Госатомнадзора России и Госкомэкологии России от 21 июня 1999 г. N 239/66/288 были утверждены Методические указания о порядке ведения радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий в РФ.

Подчеркивается, что радиационно-гигиенические паспорта являются основными документами, характеризующими радиационную безопасность организаций и территорий.

Целью ежегодного заполнения (ведения) радиационно-гигиенических паспортов является оценка воздействия основных источников ионизирующего излучения, направленная на обеспечение радиационной безопасности населения в зависимости от состояния среды обитания и условий жизнедеятельности, необходимая для планирования и проведения мероприятий по совершенствованию радиационной безопасности.

Территориальные центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора осуществляют контроль за достоверностью и полнотой информации, содержащейся в радиационно-гигиенических паспортах, дают письменное заключение по состоянию радиационной безопасности в организациях и на территории, оценивают риск возникновения стохастических эффектов у лиц из персонала организации (предприятия) и населения, эффективность проведенных мероприятий по улучшению радиационной обстановки и дают рекомендации по основным защитным мероприятиям на последующий период (год).

Радиационно-гигиенический паспорт организаций ведется всеми предприятиями (учреждениями), осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения.

Паспорт составляется должностным лицом, ответственным за радиационную безопасность, назначенным приказом по организации, подписывается ее руководителем и заверяется печатью.

Для составления радиационно-гигиенического паспорта организации (предприятия) используются материалы радиационного контроля, осуществляемого службой радиационной безопасности этой организации либо лицом, ответственным за радиационный контроль, а также официальные данные измерений (исследований), выполненные другими аккредитованными в установленном порядке организациями.

Радиационно-гигиенический паспорт организации (предприятий) представляется на заключение в учреждения Роспотребнадзора ежегодно не позднее 20 января года, следующего за отчетным.

Радиационно-гигиенический паспорт организации составляется в четырех экземплярах. Подписанный должностным лицом, ответственным за радиационную безопасность, и руководителем организации, паспорт представляется в территориальный орган санитарно-эпидемиологического надзора, который дает заключение, подписанное главным государственным санитарным врачом субъекта РФ и скрепленное печатью. В срок не позднее 20 января года, следующего за отчетным, паспорт организации с указанным заключением направляется для ознакомления руководителю организации, на подпись которого ставится печать организации. Оформленный таким образом паспорт направляется (по одному экземпляру в каждый адрес) в администрацию территории субъекта РФ, в территориальный орган Роспотребнадзора и в ведомственную службу радиационной безопасности. Один экземпляр радиационно-гигиенического паспорта остается в администрации организации.

Радиационно-гигиенический паспорт территории составляется и ведется во всех субъектах РФ.

Паспорт заполняется должностным лицом, назначенным распоряжением администрации данной территории, ответственным за состояние радиационной безопасности населения, и подписывается руководителем администрации территории или его заместителем.

Если величина средней эффективной дозы облучения населения в отдельном районе, населенном пункте территории субъекта РФ существенно (не менее чем в 3 раза) превышает таковую на остальной территории, то по решению администрации территории, согласованному с органами Роспотребнадзора, помимо паспорта на всю территорию субъекта РФ, радиационно-гигиенический паспорт составляется также и на этот район (населенный пункт).

При заполнении радиационно-гигиенического паспорта территории следует использовать обобщенные данные радиационно-гигиенических паспортов организаций, информацию о состоянии радиационной безопасности населения территории, получаемую территориальными службами, осуществляющими плановый систематический или периодический контроль за радиационной обстановкой (в том числе организациями Росгидромета и Роспотребнадзора), результаты измерений других аккредитованных лабораторий радиационного контроля, а также данные работ, выполненных иными научно-исследовательскими учреждениями.

Для оформления радиационно-гигиенического паспорта территорий, в котором используется информация различных служб радиационной безопасности (или радиационного контроля) рекомендуется постановлением администрации территории субъекта РФ определить исполнителя указанной работы.

Радиационно-гигиенические паспорта территории представляются ежегодно не позднее 1 марта года, следующего за отчетным годом.

В случае если предприятие относится к категории опасных промышленных объектов (в соответствии с приложением 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов") действующим законодательством может быть предусмотрена разработка паспорта безопасности опасного производственного объекта.

В соответствии с Приказом МЧС России от 4 ноября 2004 г. N 506 "Об утверждении типового паспорта безопасности опасного объекта" предусматривается, что типовые паспорта безопасности должны быть разработаны для всех объектов, использующих, производящих, перерабатывающих, хранящих или транспортирующих радиоактивные, пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, в случае возможности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Паспорт безопасности опасного объекта разрабатывается для решения следующих задач:

- определения показателей степени риска чрезвычайных ситуаций для персонала опасного объекта и проживающего вблизи населения;

- определения возможности возникновения чрезвычайных ситуаций на опасном объекте;

- оценки возможных последствий чрезвычайных ситуаций на опасном объекте;

- оценки возможного воздействия чрезвычайных ситуаций, возникших на соседних опасных объектах;

- оценки состояния работ по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности к ликвидации чрезвычайных ситуаций на опасном объекте;

- разработки мероприятий по снижению риска и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций на опасном объекте;

- разработку паспорта безопасности опасного объекта организует руководство объекта.

Статья 14. Требования к обеспечению радиационной безопасности при обращении с источниками ионизирующего излучения

Комментарий к статье 14

1. Совокупность рассматриваемых в комментируемой статье положений по обеспечению радиационной безопасности граждан и защиты окружающей среды можно представить в виде системы правовых, контрольно-надзорных и организационных требований.

Правовые требования имеют общий комплексный характер и должны распространяться на все иные изложенные в комментируемой статье требования к обеспечению радиационной безопасности граждан.

Отношения, устанавливающие соблюдение требований комментируемого Закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих обеспечение радиационной безопасности граждан и защиту окружающей среды при проведении работ, связанных с ионизирующими источниками излучения, а также нормативных правовых актов и предписаний федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции надзора и контроля по обеспечению радиационной безопасности, полностью соответствуют содержанию принципа законности, закрепленного ст. 15 Конституции РФ, где утверждается всеобщность соблюдения требований законов и основанных на них нормативных правовых актов, верховенство и единство закона и вытекающая из указанных положений неотвратимость юридической ответственности за совершенное в данной области правонарушение.

Субъектами исполнения данных требований являются все органы государственной власти, местного самоуправления, их должностные лица, заказчики (инвесторы) радиационно опасной деятельности, персонал, задействованный на таких объектах, граждане, общественные объединения, а также иные заинтересованные лица, на которых распространяются положения комментируемого Закона.

Изложенные в комментируемой статье правовые требования также касаются своевременного выполнения заключений, постановлений, предписаний должностных лиц уполномоченных на то органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление, государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности.

Контрольно-надзорные требования в области обеспечения радиационной безопасности выражаются в обязанностях должностных лиц специально уполномоченных органов власти и управления, а также предприятий, учреждений и организаций в области обеспечения радиационной безопасности, по осуществлению систематического государственного, ведомственного и производственного контроля за радиационной обстановкой территорий, на рабочих местах, в помещениях, в санитарно-защитных зонах и в зонах наблюдения, а также за выбросом и сбросом радиоактивных веществ, по проведению контроля и учета индивидуальных доз облучения работников, а также по своевременному контролю за обеспечением реализации прав граждан в области обеспечения радиационной безопасности.

Организационные требования по обеспечению радиационной безопасности реализуются посредством деятельности должностных лиц предприятий, учреждений и организаций, использующих источники ионизирующего излучения, в должностные полномочия которых входит планирование и осуществление мероприятий по обеспечению радиационной безопасности, проведение работ по обоснованию радиационной безопасности новой (модернизируемой) продукции, материалов и веществ, технологических процессов и производств, являющихся источниками ионизирующего излучения, для здоровья человека, подготовки и аттестации руководителей и исполнителей работ, специалистов служб производственного контроля, других лиц, постоянно или временно выполняющих работы с источниками ионизирующего излучения, по вопросам обеспечения радиационной безопасности; периодических предварительных медицинских осмотров работников (персонала) при поступлении их на работу.

Указанные требования также распространяются на обязанности должностных лиц в области регулярного информирования работников (персонала) об уровнях ионизирующего излучения на их рабочих местах и о величине полученных ими индивидуальных доз облучения, а также федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственное управление, государственный надзор и контроль в области радиационной безопасности, органов исполнительной власти субъектов РФ об аварийных ситуациях, о нарушениях технологического регламента, создающих угрозу радиационной безопасности.

В целом для решения задач по минимизации техногенного и экологического риска на объектах, использующих ионизирующие источники излучения, должностным лицам предприятий, учреждений и организаций, в компетенцию которых входит подготовка, принятие и реализация решений, связанных с повышением уровня радиационной безопасности, необходимо:

1) внедрить современные методы и средства комплексного анализа и прогнозирования состояния радиационной безопасности, а также управления им с использованием показателей рисков, в первую очередь обеспечить развитие научно-методической базы и программных средств в целях анализа безопасности радиационно опасных объектов и материалов;

2) обеспечить разработку и внедрение:

- перспективных установок, оборудования, технологических процессов с повышенным уровнем безопасности, в том числе радиационно безопасных, а также взрыво- и пожаробезопасных технологий, современных технологий безопасного ведения работ в области обращения с радиоактивными отходами их утилизации и надежной изоляции;

- основанных на различных физических принципах перспективных средств и методов радиационного контроля радиационно опасных объектов и материалов;

- коллективных и индивидуальных средств защиты персонала радиационно опасных объектов и населения, в том числе специальных медицинских средств защиты от воздействия ионизирующих излучений (радиопротекторы, средства борьбы с первичной реакцией на облучение, препараты выведения радионуклидов, медицинские диагностические и терапевтические средства с малым побочным радиологическим эффектом);

- средств и технологий, обеспечивающих повышение эффективности использования радиационной диагностики и радиоизотопной продукции в науке, промышленности, здравоохранении и сельском хозяйстве;

- систем и средств обеспечения изъятия, сохранности и утилизации радиоактивных источников, в первую очередь радиоизотопных термоэлектрических генераторов;

- средств и методов снижения уровня облучения граждан на территории РФ радоном и другими природными радионуклидами, поступившими в среду обитания человека из недр в результате природных процессов и деятельности по добыче, переработке и применению нефтепродуктов, других видов минерального сырья и строительных материалов;

3) организовать и провести широкомасштабные обследования в целях выявления жилых и производственных помещений, характеризующихся неприемлемо высокими уровнями облучения радоном и продуктами его распада, организовать осуществление защитных мероприятий, разработать систему нормативных документов, касающихся снижения риска, связанного с облучением от природных источников ионизирующего излучения, сформировать необходимую информационно-аналитическую базу и обеспечить ее ведение;

4) совершенствовать систему обучения персонала радиационно опасных объектов технике безопасности, в том числе с применением современных специализированных технических средств и учебно-методических разработок, а также с использованием элементов психологической подготовки к деятельности в экстремальных условиях;

5) создать тренажерную базу в области радиационной безопасности, включая систему унифицированных индивидуальных и групповых тренажеров.

Общие требования к обеспечению радиационной безопасности при обращении с источниками ионизирующего излучения содержатся в Федеральном законе от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (ст. 48), среди которых следует выделить обязанности юридических и физических лиц по соблюдению правил производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений) и ядерных материалов, по обеспечению соблюдения установленных предельно допустимых нормативов ионизирующего излучения, а в случае их превышения немедленного информирования органов исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности о повышенных уровнях радиации, опасных для окружающей среды и здоровья человека, принимать меры по ликвидации очагов радиационного загрязнения.

Подчеркивается, что юридические и физические лица, не обеспечивающие соблюдения правил обращения с радиоактивными веществами и материалами, а также радиоактивными отходами, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" среди основных санитарно-эпидемиологических требований к условиям работы с источниками физических факторов воздействия на человека подчеркивается, что условия работы с машинами, механизмами, установками, устройствами, аппаратами, которые являются источниками физических факторов воздействия на человека (шума, вибрации, ультразвуковых, инфразвуковых воздействий, теплового, ионизирующего, неионизирующего и иного излучения), не должны оказывать вредное воздействие на человека. Критерии безопасности и (или) безвредности условий работ с источниками физических факторов воздействия на человека, в том числе предельно допустимые уровни воздействия, устанавливаются санитарными правилами.

Вышеуказанным Законом определяется, что использование машин, механизмов, установок, устройств и аппаратов, а также производство, применение (использование), транспортировка, хранение и захоронение радиоактивных веществ, материалов и отходов, являющихся источниками физических факторов воздействия на человека, допускается только при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии условий работы с источниками физических факторов воздействия на человека санитарным правилам.

В действующем санитарном законодательстве также содержится ряд требований для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по обеспечению безопасности деятельности, связанной с ионизирующими источниками излучения, которые касаются:

- выполнения требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний и санитарно-эпидемиологических заключений осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц;

- разработки и проведения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

- обеспечения безопасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг, а также продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов и товаров для личных и бытовых нужд при их производстве, транспортировке, хранении, реализации населению;

- осуществления производственного контроля, в том числе посредством проведения лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарных правил и проведением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий при выполнении работ и оказании услуг, а также при производстве, транспортировке, хранении и реализации продукции;

- проведения работ по обоснованию безопасности для человека новых видов продукции и технологии ее производства, критериев безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания и разрабатывать методы контроля за факторами среды обитания;

- своевременного информирования населения, органов местного самоуправления, органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, об аварийных ситуациях, остановках производства, о нарушениях технологических процессов, создающих угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения;

- необходимости иметь в наличии официально изданные санитарные правила, методы и методики контроля факторов среды обитания;

- осуществления гигиенического обучения работников.

2. Санитарными правилами СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)", утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 27 декабря 1999 г., устанавливается ряд практических рекомендаций в области организации деятельности и обращения с источниками ионизирующего излучения.

Предусматривается, что радиационный объект (источник излучения) до начала его эксплуатации принимается комиссией в составе представителей заинтересованной организации, органов государственного надзора за радиационной безопасностью, а для объектов I - II категорий также и органа исполнительной власти субъекта РФ <10>. Комиссия устанавливает соответствие принимаемого объекта проекту, требованиям действующих норм и правил, необходимым условиям сохранности источников излучения, на основе чего принимается решение о возможности эксплуатации объекта.

--------------------------------

<10> В соответствии с санитарным законодательством, классификация радиационных объектов осуществляется в зависимости от степени потенциальной опасности радиационного объекта (его возможным радиационным воздействием на население при радиационной аварии).

Деятельность организаций, связанная с использованием источников излучения, не допускается без наличия лицензии, выдаваемой в порядке, установленном законодательством РФ (подробнее о лицензировании деятельности, связанной с источниками ионизирующего излучения, см. [комментарий к ст. 10](#P1170) Закона).

Получение, хранение источников излучения и проведение с ними работ разрешается только при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии условий работы с источниками излучения (физическими факторами воздействия на человека) санитарным правилам, которое выдает орган государственного санитарно-эпидемиологического надзора по запросу организации. Основанием для выдачи санитарно-эпидемиологического заключения является акт приемки в эксплуатацию построенного (реконструированного) объекта или акт санитарного обследования действующего объекта.

Санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии условий работы с источниками излучения (физическими факторами воздействия на человека) санитарным правилам действительно на срок не более пяти лет. По истечении срока действия санитарно-эпидемиологического заключения орган государственного санитарно-эпидемиологического надзора по запросу администрации организации решает вопрос о продлении срока его действия.

Работа с источниками излучения разрешается только в помещениях, указанных в санитарно-эпидемиологическом заключении. Проведение работ, не связанных с применением источников излучения, в этих помещениях допускается только в случае, если они вызваны производственной необходимостью. На дверях каждого помещения должны быть указаны его назначение, класс проводимых работ с открытыми источниками излучения и знак радиационной опасности.

Оборудование, контейнеры, упаковки, аппараты, передвижные установки, транспортные средства, содержащие источники излучения, должны иметь знак радиационной опасности. Допускается не наносить знак радиационной опасности на оборудование в помещении, где постоянно проводятся работы с источниками излучения и которое имеет знак радиационной опасности.

Обеспечение условий сохранности источников излучения в организации осуществляет ее администрация.

При намечаемом вывозе источника излучения для проведения работ с ним вне организации, на которую распространяется действие санитарно-эпидемиологического заключения, следует поставить в известность (в письменной форме) органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора по месту планируемого проведения работ. Оформление нового санитарно-эпидемиологического заключения по месту планируемого проведения работ не требуется, если не предусмотрена организация временного хранилища источника излучения.

При нарушении вышеуказанных требований органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут в установленном законодательством порядке полностью или частично приостановить в организации работу с источниками излучения, имеют право отозвать санитарно-эпидемиологическое заключение до истечения срока его действия, а в случае крайней необходимости - поставить перед органом, выдавшим лицензию на проведение работ с источниками излучения, вопрос о приостановке ее действия или отзыве.

Обращение с источниками излучения в различных областях промышленности, науки, медицины, образования, сельского хозяйства, торговли и т.п. разрешается только при наличии санитарно-эпидемиологического заключения.

Порядок проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор. На основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз даются санитарно-эпидемиологические заключения.

К моменту получения источника излучения эксплуатирующая организация:

- утверждает список лиц, допущенных к работе с ним;

- обеспечивает их необходимое обучение и инструктаж;

- назначает приказом по организации лиц, ответственных за учет и хранение источников излучения, за организацию сбора, хранения и сдачу радиоактивных отходов, за производственный контроль за радиационной безопасностью.

К работе с источниками излучения (персонал группы А) допускаются лица не моложе 18 лет, не имеющие медицинских противопоказаний. Перед допуском к работе с источниками излучения персонал должен пройти обучение, инструктаж и проверку знаний правил безопасности ведения работ и действующих в организации инструкций. Проверка знаний правил безопасности работы в организации проводится комиссией до начала работ и периодически, не реже одного раза в год, а руководящего состава - не реже одного раза в 3 года. Лица, не удовлетворяющие квалификационным требованиям, к работе не допускаются. На определенные виды деятельности допускается персонал группы А при наличии у них разрешений, выдаваемых органами государственного регулирования безопасности. Перечень специалистов указанного персонала, а также предъявляемые к ним квалификационные требования определяются Правительством РФ.

При проведении работ с источниками излучения не допускается выполнение операций, не предусмотренных инструкциями по эксплуатации и радиационной безопасности, если эти действия не направлены на принятие экстренных мер по предотвращению аварий и других обстоятельств, угрожающих здоровью работающих.

Технические условия на защитное технологическое оборудование (камеры, боксы, вытяжные шкафы), а также сейфы, контейнеры для радиоактивных отходов, транспортные средства, транспортные упаковочные комплекты, контейнеры, предназначенные для хранения и перевозки радиоактивных веществ, фильтры системы пылегазоочистки, средства индивидуальной защиты и радиационного контроля должны иметь санитарно-эпидемиологическое заключение на соответствие санитарным правилам.

Выпуск приборов, аппаратов, установок и других изделий, действие которых основано на использовании ионизирующего излучения, радионуклидных источников излучения, приборов, аппаратов и установок, при работе которых генерируется ионизирующее излучение, а также эталонных источников излучения в количестве свыше трех экземпляров разрешается только по технической документации, составленной в соответствии с действующими государственными стандартами и согласованной с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор (подробнее об организации и проведении санитарно-эпидемиологического надзора в области обеспечения радиационной безопасности см. [комментарий к ст. 7](#P804) Закона).

Статья 15. Обеспечение радиационной безопасности при воздействии природных радионуклидов

Комментарий к статье 15

1. Часть первая комментируемой статьи закрепляет установленный комментируемым Законом принцип нормирования в области радиационной безопасности, являющийся основным критерием, обеспечивающим права граждан на радиационную безопасность от различных видов воздействия (подробнее о нормировании см. [комментарий к ст. 9](#P970) Закона).

Положения комментируемой статьи распространяются на отношения, возникающие в процессе воздействия на граждан (население и персонал) радона, продуктов его распада, а также других долгоживущих природных радионуклидов (радий, полоний-бериллий и т.д.) в жилых и производственных помещениях.

Радионуклиды природного происхождения содержатся в объектах окружающей среды, излучение которых создает естественный радиационный фон. В результате производственной деятельности человека (добыча и переработка минерального сырья, строительство и пр.) происходит перераспределение природных радионуклидов в объектах среды обитания людей и окружающей среде и соответственно техногенное изменение радиационного фона.

Указанная область отношений в области обеспечения радиационной безопасности представляется весьма актуальной, поскольку на многих промышленных, производственных или хозяйственных объектах существует определенный риск облучения персонала и населения природными радионуклидами.

Так, при добыче, переработке и транспортировке нефти и газа в окружающую среду в том или ином виде поступают природные радионуклиды семейств (238)U и (232)Th, а также (40)K, которые осаждаются на внутренних поверхностях нефтегазопромыслового оборудования (насосно-компрессорных труб, резервуаров и др.), территории организаций и поверхностях рабочих помещений и т.д., концентрируясь в ряде случаев до уровней, при которых возможно повышенное облучение работников организаций и населения, а также рассеяние в среду обитания людей.

На рабочих местах по технологическому процессу добычи и первичной переработки минерального органического сырья основными природными источниками облучения работников организаций нефтегазового комплекса (далее - НГК) в производственных условиях могут быть:

- промысловые воды, содержащие природные радионуклиды;

- загрязненные природными радионуклидами территории (отдельные участки территорий) нефтегазодобывающих и перерабатывающих организаций;

- отложения солей с высоким содержанием природных радионуклидов на технологическом оборудовании, на территории организаций и поверхностях рабочих помещений;

- производственные отходы с повышенным содержанием природных радионуклидов;

- загрязненные природными радионуклидами транспортные средства и технологическое оборудование в местах их ремонта, очистки и временного хранения;

- технологические процессы, связанные с распылением воды с высоким содержанием природных радионуклидов;

- технологические участки, в которых имеются значительные эффективные площади испарений (открытые хранилища и поля испарений, места утечек продукта и технологических вод, резервуары и хранилища продукта и др.), и возможно интенсивное испарение отдельных фракций нефти, аэрация воды и т.п.;

- технологические процессы, в результате которых в воздух рабочих помещений могут интенсивно поступать изотопы радона ((222)Rn и (220)Rn), а также образующиеся из них короткоживущие дочерние продукты (ДПР и ДПТ);

- производственная пыль с высоким содержанием природных радионуклидов в воздухе рабочей зоны;

- в некоторых случаях источником внешнего облучения могут оказаться и используемые баллоны со сжиженным газом (при высоких концентрациях радона в газе источниками гамма-излучения являются дочерние продукты радона - (214)Pb и (214)Bi).

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 18 апреля 2003 г. N 57 "О введении в действие СП 2.6.1.1291-03" устанавливается суммарная эффективная доза производственного облучения работников организаций, формируемая за счет внешнего облучения гамма-излучением природных радионуклидов и внутреннего облучения при ингаляционном поступлении изотопов радона и их короткоживущих дочерних продуктов и долгоживущих природных радионуклидов с производственной пылью.

Радиационная безопасность населения и работников организаций НГК обеспечивается за счет непревышения установленных гигиенических норм - пределов индивидуальных эффективных доз облучения работников и критических групп населения природными источниками излучения в связи с деятельностью организаций НГК; обоснования мероприятий по радиационной безопасности на стадии проектирования объектов НГК и учета требований по обращению с производственными отходами с повышенным содержанием природных радионуклидов в процессе деятельности организаций, а также при реабилитации территории объектов после вывода их из эксплуатации (консервации); разработки и осуществления мероприятий по поддержанию на возможно низком уровне индивидуальных доз облучения и численности работников организаций НГК и уровней облучения критических групп населения природными источниками излучения, а также загрязнения объектов среды обитания людей природными радионуклидами в связи с деятельностью организаций НГК.

Комплекс мероприятий по обеспечению радиационной безопасности в организациях НГК должен включать требования к радиационной безопасности работников организаций и населения, проживающего в зоне их воздействия, а также по ограничению поступления природных радионуклидов в среду обитания людей за счет деятельности организации.

Требования по обеспечению радиационной безопасности при обращении с производственными отходами с повышенным содержанием природных радионуклидов на предприятиях нефтегазовой отрасли России (сбор, транспортировка, хранение, применение в производственной деятельности и захоронение) регламентируются специальными Санитарными правилами СанПиН 2.6.6.1169-02.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим общие требования по обеспечению радиационной безопасности населения при воздействии природных источников ионизирующего излучения, а также работников предприятий и организаций, подвергающихся повышенному производственному облучению природными источниками излучения, являются Гигиенические требования по ограничению облучения населения за счет природных источников ионизирующего излучения, утвержденные Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 18 апреля 2003 г. N 58, основная цель которых - введение в действие системы критериев, правил и ограничений для обеспечения радиационной безопасности населения и работников предприятий и организаций, а также необходимый уровень контроля за параметрами радиационной обстановки при облучении населения природными источниками ионизирующих излучений в производственных и коммунальных условиях.

Указанным актом устанавливается правило, согласно которому облучение населения природными источниками излучения считается повышенным, если суммарная эффективная доза за счет всех основных природных источников излучения превышает 5 мЗв/год (если дозы облучения населения превышают 10 мЗв/год, то облучение населения является высоким).

Стратегия защиты населения от природных источников излучения основывается на следующих основных принципах:

- контроль соблюдения установленных ограничений на отдельные природные источники облучения населения (жилые и общественные здания, строительные материалы и территории застройки, фосфорные удобрения и мелиоранты), а также пределов дозы облучения природными источниками излучения критических групп населения в результате обращения с материалами или производственными отходами с повышенным содержанием природных радионуклидов и т.д.;

- обследование уровней облучения за счет всех природных источников излучения и выявление критических групп, анализ структуры облучения населения и критических групп (группы лиц из населения (не менее 10 человек), однородной по одному или нескольким признакам, - полу, возрасту, социальным или профессиональным условиям, месту проживания, рациону питания, которая подвергается наибольшему радиационному воздействию по данному пути облучения от данного источника излучения), разработка и осуществление в случае необходимости оптимальных защитных мероприятий для снижения дозы облучения населения природными источниками излучения;

- защитные мероприятия планируются для населения с высокими уровнями облучения и осуществляются в отношении источников, создающих наибольший вклад в суммарную дозу, для которых возможно наибольшее снижение дозы при минимальных экономических затратах;

- ожидаемые негативные социальные (например, ограничение водопотребления) и экономические (ограничение землепользования, использования минерального сырья и т.д.) последствия планируемых защитных мероприятий должны быть минимальными;

- мероприятия по снижению облучения граждан природными источниками излучения осуществляются с их согласия с обязательным информированием о дозах облучения и возможных последствиях.

Проведение многих мероприятий по снижению облучения населения за счет природных источников приводит к ограничению использования территорий, зданий, сооружений, минерального сырья и строительных материалов, промышленных товаров и изделий, водопотребления, увеличению расходов на строительство и эксплуатацию зданий и пр. В связи с этим программы защитных мероприятий должны обосновываться с учетом принципов обоснования и оптимизации вмешательства на основе взвешивания пользы и вреда от планируемого вмешательства.

Требования по обеспечению радиационной безопасности при производственном облучении природными источниками излучения мало отличаются от требований по обеспечению радиационной безопасности персонала, работающего с техногенными источниками излучения, за исключением того, что при производственном облучении природными источниками возникновение радиационных аварий практически исключено, а их возможные последствия незначительны.

Мероприятия по обеспечению радиационной безопасности при производственном облучении природными источниками излучения включают в себя обследование радиационной обстановки с оценкой доз облучения работников с целью выявления организаций и предприятий, работники которых подвергаются производственному облучению в дозах свыше 1 мЗв/год; выявление рабочих мест и определение численности работников с дозами облучения более 2 до 5 мЗв/год, для которых необходимо проведение производственного радиационного контроля и осуществление мероприятий по снижению их облучения; выявление работников с дозами облучения выше норматива (5 мЗв/год), для которых необходимо первоочередное проведение мероприятий по снижению доз.

Все виды радиационного контроля за уровнями облучения населения и работников предприятий, а также загрязнения среды обитания людей природными источниками ионизирующего излучения проводятся аккредитованными в соответствующих областях измерений организациями в соответствии с действующим санитарным законодательством.

Отношения в области обеспечения радиационной безопасности работников предприятий при воздействии природных радионуклидов достаточным образом урегулированы санитарным законодательством.

В указанной области применяются положения Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.8.49-03 "Средства индивидуальной защиты кожных покровов персонала радиационно опасных производств", утвержденных Главным государственным санитарным врачом РФ 26 октября 2003 г., СанПиН 2.2.8.48-03 "Средства индивидуальной защиты органов дыхания персонала радиационно опасных производств", утвержденных Главным государственным санитарным врачом РФ 26 октября 2003 г., а также ряд иных нормативных правовых актов.

Закрепляется, что при организации радиационного контроля предъявляются следующие общие требования по основным контролируемым параметрам и нормативам - предел дозы облучения в производственных условиях за счет природных источников излучения персонала радиационных объектов и работников иных производств и любых профессий устанавливается равным 5 мЗв/год.

На работников предприятий возможно воздействие следующих природных источников ионизирующего излучения: внешнее гамма-излучение; ингаляционное поступление изотопов радона и их короткоживущих дочерних продуктов; ингаляционное поступление долгоживущих природных радионуклидов уранового и ториевого семейств с производственной пылью.

При обнаружении случаев превышения установленного предела дозы облучения администрация предприятия принимает все необходимые меры по снижению облучения работников.

В исключительных случаях, когда убедительно показано, что никакие экономически обоснованные защитные мероприятия не позволяют оперативно обеспечить на отдельных рабочих местах соблюдение предела дозы 5 мЗв/год, рассматривается вопрос о прекращении (приостановке) работ.

Установление перечня действующих организаций, цехов или отдельных рабочих мест с повышенными уровнями облучения работников природными источниками излучения, на которых должен проводиться производственный контроль за радиационной обстановкой, осуществляется по результатам их первичного радиационного обследования с оценкой максимальных уровней облучения работников.

Обеспечение радиационной безопасности населения при воздействии природных радионуклидов. Следует отметить, что в отличие от отношений, регламентирующих требования радиационной безопасности для работников предприятий, допустимое значение эффективной дозы, обусловленной суммарным воздействием природных источников ионизирующего излучения, действующим санитарным законодательством для населения не устанавливается. Ограничение облучения населения достигается путем установления нормативов для каждого источника по отдельности.

В случае присутствия в среде обитания людей техногенных радионуклидов их содержание регламентируется в соответствии с требованиями НРБ-99 и ОСПОРБ-99.

Требования ограничения облучения населения природными источниками ионизирующего излучения распространяются на те источники, для которых существует реальная возможность оказания влияния на создаваемые ими дозы облучения (регулируемые источники).

Они не распространяются на космическое излучение вблизи поверхности Земли (создаваемое им облучение людей почти полностью зависит от высоты над уровнем моря мест их проживания) и внутреннее облучение (40)K (содержание калия в организме регулируется гомеостазом и практически не зависит от его поступления с пищей).

В настоящее время также не нормируется поступление с пищей и других природных радионуклидов, членов уранового и ториевого радиоактивных рядов.

Ограничение вклада радионуклидов уранового и ториевого радиоактивных рядов во внутреннее облучение населения за счет продуктов питания достигается путем нормирования содержания природных радионуклидов в фосфорных удобрениях и мелиорантах.

Значения суммарных доз облучения населения природными источниками ионизирующего излучения являются важнейшей характеристикой радиационной обстановки в регионе, районе, населенном пункте, которая характеризуется средним значением суммарной дозы и дозой облучения критической группы населения, подвергающегося наибольшему облучению.

Доля населения региона с повышенным и высоким уровнями облучения определяет стратегию обеспечения радиационной безопасности в регионе, степень необходимости и срочности проведения мероприятий по снижению облучения.

Оценка уровней облучения населения природными источниками излучений проводится по результатам выборочного обследования жилых и общественных зданий, контроля содержания природных радионуклидов в источниках питьевого водоснабжения, продуктах питания и атмосферном воздухе, которое проводится рамках федеральных и региональных (территориальных) программ в соответствии со ст. ст. 6, 8, 13 и 18 комментируемого Закона.

Сведения об уровнях облучения населения природными источниками ионизирующего излучения, их вкладе в суммарную дозу, возможностях их снижения для населения региона или отдельных групп, подвергающихся повышенному облучению природными источниками излучения, являются важнейшей характеристикой радиационной обстановки в регионах и заносятся в радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий.

Требования получения информации об уровнях облучения населения природными источниками излучения и ежегодного внесения ее в радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий определяется комментируемым Законом.

Ведение радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ (подробнее см. [комментарий к ст. 13](#P1457) Закона).

2. В части второй комментируемой статьи содержатся основные требования, устанавливающие основы защиты населения и работников от влияния природных радионуклидов, реализуемые на различных стадиях хозяйственного процесса зданий и сооружений.

Радиационный контроль в жилых и общественных зданиях осуществляется для обеспечения соблюдения принятых в действующем санитарном законодательстве ограничений по облучению населения за счет внешнего облучения и внутреннего облучения изотопами радона и их короткоживущими дочерними продуктами.

На стадии размещения на альтернативной основе проводится выбор земельных участков для строительства зданий и сооружений с учетом уровня выделения радона из почвы и гамма-излучения. При отводе участков территорий под строительство жилых и общественных зданий, оздоровительных и детских учреждений должны выбираться участки с мощностью дозы гамма-излучения, не превышающей 33 мкР/ч.

На стадии проектирования и строительства зданий, строений и сооружений осуществляется учет предотвращения поступления радона в воздух этих помещений.

Для проектируемых предприятий, в результате деятельности которых возможно образование производственных отходов с повышенным содержанием природных радионуклидов, проводится обследование территории с оценкой ее основных радиационно-гигиенических характеристик. Полученные данные (мощность дозы гамма-излучения на территории, содержание природных радионуклидов в поверхностных породах земли, удельная активность природных радионуклидов в воде рек и озер и др.) вносятся в проектную документацию предприятия.

На стадии ввода в эксплуатацию осуществляется проведение производственного контроля строительных материалов, приемка зданий и сооружений с учетом уровня содержания радона в воздухе помещений и гамма-излучения природных радионуклидов.

В дальнейшем на стадии эксплуатации зданий и сооружений должен проводится постоянный контроль и учет содержания радона в них и гамма-излучения природных радионуклидов.

Для вновь строящихся и реконструируемых зданий, а также сдаваемых в эксплуатацию после капитального ремонта радиационный контроль предусматривается на всех стадиях строительства - проектирования, землеотвода (выбор участка для застройки), строительства (контроль сырья и материалов) и сдачи в эксплуатацию.

Для существующих зданий радиационный контроль осуществляется в штатном режиме эксплуатации и предусматривает получение информации о соответствии параметров радиационной обстановки принятым значениям.

Для имеющихся предприятий исходные радиационно-гигиенические характеристики могут быть получены путем обследования близлежащей территории с аналогичными геологическими и геофизическими характеристиками.

При прекращении эксплуатации предприятий, в результате деятельности которых образуются производственные отходы с повышенным содержанием природных радионуклидов, для реабилитации территории разрабатывается проект, на который оформляется санитарно-эпидемиологическое заключение органов госсанэпиднадзора о его соответствии санитарным правилам и нормативам.

В проекте реабилитации радиационно загрязненной территории предусматриваются мероприятия по нормализации параметров радиационной обстановки до уровней, максимально близких к их исходным значениям. При этом эффективная доза дополнительного облучения природными источниками излучения критической группы населения, проживающего на территории после ее реабилитации, не должна превышать 100 мкЗв/год.

3. Часть третья комментируемой статьи содержит положение о том, что при невозможности выполнения вышеуказанных нормативов обеспечения радиационной безопасности путем снижения уровня радона и гамма-излучения природных радионуклидов в зданиях и сооружениях должен быть изменен характер их использования.

Так, в Гигиенических требованиях по ограничению облучения населения за счет природных источников ионизирующего излучения, утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 18 апреля 2003 г. N 58, устанавливается, что если мощность дозы гамма-излучения в жилых и общественных зданиях (части помещений), сдающихся в эксплуатацию после окончания строительства (реконструкции, капитального ремонта), превышает мощность дозы на открытой местности более чем на 33 мкР/ч, то предусматриваются мероприятия по ее снижению. При невозможности снизить его до установленного уровня без нарушения целостности здания рассматривается вопрос о перепрофилировании здания или части помещений здания.

Если среднегодовое значение дочерних продуктов изотопов радона в воздухе зданий (части помещений), сдающихся в эксплуатацию после окончания строительства (реконструкции, капитального ремонта), превышает 100 Бк/куб. м, то предусматриваются мероприятия по ее снижению (снижение поступления изотопов радона в воздух помещений за счет дополнительной изоляции почвы под зданием, создания разрежения в пространстве под зданием, повышения кратности воздухообмена помещений и подпольного пространства здания и др.).

При невозможности в результате экономически обоснованных защитных мероприятий уменьшить количество изотопов радона в воздухе до значений ниже 100 Бк/куб. м рассматривается вопрос о перепрофилировании здания или части помещений здания.

Если мощность дозы гамма-излучения в эксплуатируемых жилых и общественных зданиях превышает мощность дозы на открытой местности более чем на 33 мкР/ч, то предусматриваются мероприятия по ее снижению. При невозможности снизить его до указанного уровня без нарушения целостности здания решается вопрос о перепрофилировании здания или части помещений здания.

При превышении в эксплуатируемых жилых и общественных зданиях среднегодового значения количества дочерних продуктов изотопов радона 200 Бк/ куб. м, проводятся защитные мероприятия по снижению изотопов радона в воздухе здания (части помещений).

При невозможности в результате экономически обоснованных защитных мероприятий уменьшить количество изотопов радона в воздухе до указанного уровня решается вопрос о перепрофилировании здания или части помещений здания.

Следует отметить, что в комментируемой статье содержатся требования о перепрофилировании, а не о консервации зданий и сооружений, где количество природных радионуклидов превышает предельно допустимые показатели. Тем самым повышается риск причинения радиационного ущерба персоналу, занятому на таких объектах, и населению, проживающему на территориях, где размещаются соответствующие объекты, что в целом не способствует обеспечению прав граждан на радиационную безопасность, установленных комментируемым Законом.

4. Частью четвертой комментируемой статьи устанавливается императивная норма, запрещающая использовать строительные материалы, изделия, не отвечающие требованиям радиационной безопасности.

Действующее санитарное законодательство содержит ряд требований к организации контроля строительных материалов.

Устанавливается, что эффективная удельная активность (А\_эфф) природных радионуклидов в строительных материалах (сырье), добываемых на их месторождениях (щебень, гравий, песок, бутовый и пиленый камень, цементное и кирпичное сырье и пр.) или являющихся побочным продуктом производства, а также в отходах промышленного производства, используемых для изготовления строительных материалов (золы, шлаки и пр.), должна соответствовать установленным нормам НРБ-99.

Для проверки соответствия действующим нормативам вводится производственный радиационный контроль строительного сырья и материалов.

Организация производственного радиационного контроля организуется администрацией предприятия и осуществляется службой радиационного контроля (лицом, ответственным за радиационный контроль) предприятия либо сторонней организацией, аккредитованной в данной области измерений.

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

Комментарий к статье 16

1. В комментируемой статье выделяются два объекта правового регулирования - отношения, возникающие при обеспечении радиационной безопасности в области производства пищевых продуктов и питьевой воды.

Устанавливается общее положение, согласно которому на всех этапах хозяйственного процесса (изготовление, хранение, транспортирование и реализация) пищевых продуктов и питьевой воды должны обеспечиваться предусмотренные комментируемым Законом требования радиационной безопасности.

Общее правовое регулирование в области обеспечения радиационной безопасности при производстве пищевых продуктов осуществляется на основании Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", где в ст. 15 устанавливаются основные санитарно-эпидемиологические требования к пищевым продуктам, пищевым добавкам, продовольственному сырью, а также контактирующим с ними материалам и изделиям и технологиям их производства. Отмечается, что пищевые продукты должны удовлетворять физиологическим потребностям человека и не должны оказывать на него вредное воздействие.

При производстве пищевых продуктов могут быть использованы контактирующие с ними материалы и изделия, пищевые добавки, разрешенные в порядке, установленном Правительством РФ.

Производство, применение (использование) и реализация населению новых видов (впервые разрабатываемых и внедряемых в производство) пищевых продуктов, пищевых добавок, продовольственного сырья, а также контактирующих с ними материалов и изделий, внедрение новых технологических процессов их производства и технологического оборудования допускаются при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии их санитарным правилам.

Устанавливается, что граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие производство, закупку, хранение, транспортировку, реализацию пищевых продуктов, пищевых добавок, продовольственного сырья, а также контактирующих с ними материалов и изделий, должны выполнять санитарные правила и проводить мероприятия по обеспечению их качества.

Не соответствующие санитарным правилам и представляющие опасность для человека пищевые продукты, пищевые добавки, продовольственное сырье, а также контактирующие с ними материалы и изделия немедленно снимаются с производства или реализации, после чего должны быть использованы их владельцами в целях, исключающих причинение вреда человеку, или уничтожены.

Ряд правовых требований к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов закрепляются также Федеральным законом от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" (ст. 15), в соответствии с которым предназначенные для реализации пищевые продукты должны удовлетворять физиологические потребности человека в необходимых веществах и энергии, отвечать обычно предъявляемым к пищевым продуктам требованиям в части органолептических и физико-химических показателей и соответствовать установленным нормативными документами требованиям к допустимому содержанию химических (в том числе радиоактивных), биологических веществ и их соединений, микроорганизмов и других биологических организмов, представляющих опасность для здоровья нынешнего и будущих поколений.

Законом РФ от 7 февраля 1992 г. N 2300-1 "О защите прав потребителей" (ст. 7) среди основных прав потребителей на безопасность товара (работы, услуги) выделяется право на то, чтобы товар (работа, услуга) при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации был безопасен для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды, а также не причинял вред имуществу потребителя. Требования, которые должны обеспечивать безопасность товара (работы, услуги) для жизни и здоровья потребителя, окружающей среды, а также предотвращение причинения вреда имуществу потребителя, являются обязательными и устанавливаются законом или в установленном им порядке.

Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. N 5487-1 среди прав граждан на информацию о факторах, влияющих на здоровье, выделяются права на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, рациональных нормах питания, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам, о других факторах. Эта информация предоставляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями через средства массовой информации или непосредственно гражданам.

Специальное правовое регулирование контроля радиационной безопасности пищевых продуктов включает в себя ведомственный уровень, обеспеченный рядом санитарно-эпидемиологических и гигиенических правил и нормативов.

Так, Санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами СанПиН 2.3.2.1078-01, утвержденными Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 14 ноября 2001 г. N 36, предусматривается, что пищевые продукты должны удовлетворять физиологические потребности человека в необходимых веществах и энергии, отвечать обычно предъявляемым к пищевым продуктам требованиям в части органолептических и физико-химических показателей и соответствовать установленным нормативными документами требованиям к допустимому содержанию химических, радиоактивных, биологически активных веществ и их соединений, микроорганизмов и других биологических организмов, представляющих опасность для здоровья нынешних и будущих поколений.

За соответствием пищевых продуктов требованиям безопасности и пищевой ценности осуществляется производственный контроль и государственный санитарно-эпидемиологический надзор и контроль (подробнее см. [комментарий к ст. ст. 7](#P738) и [11](#P1268) комментируемого Закона).

Ряд обширных контрольно-надзорных полномочий в области обеспечения радиационной безопасности пищевых продуктов имеет высший исполнительный орган власти РФ - Правительство РФ.

Так, на основании Постановления Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. N 987 "О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов" устанавливается порядок осуществления государственного надзора и контроля в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов (в том числе продуктов детского и диетического питания, пищевых добавок и биологически активных добавок, продовольственного сырья, бутилированной питьевой воды, алкогольной продукции, безалкогольных напитков и жевательной резинки), материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами и применяемых для изготовления, упаковки, хранения, транспортировки, реализации пищевых продуктов (в том числе технологического оборудования, приборов и устройств, посуды, столовых принадлежностей), парфюмерной и косметической продукции, средств и изделий для гигиены полости рта и табачных изделий, условий их изготовления, оборота и употребления (использования), а также утилизации или уничтожения некачественной, опасной продукции.

Отмечается, что государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности пищевых продуктов осуществляется органами и учреждениями Роспотребнадзора, целью которого является контроль за соответствием государственным санитарно-эпидемиологическим правилам, нормам и гигиеническим нормативам в следующих областях:

- пищевой ценности пищевых продуктов;

- безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами, парфюмерной и косметической продукции, средств и изделий для гигиены полости рта, а также табачных изделий;

- безопасности условий разработки, подготовки к производству и изготовления продукции, ее хранения, транспортировки, реализации и употребления (использования);

- безопасности услуг, оказываемых в сфере розничной торговли и сфере общественного питания;

- условий утилизации или уничтожения некачественной, опасной продукции;

- организации и проведения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, направленных на предотвращение заболеваний (отравлений) людей, связанных с употреблением (использованием) радиационно опасной продукции;

- условий и качества питания населения.

Государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности пищевых продуктов включает в себя контроль за соблюдением законодательства РФ в области общего обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов; выполнением требований государственных стандартов, государственных санитарно-эпидемиологических правил, норм и гигиенических нормативов при разработке новой продукции, подготовке ее к производству, изготовлении, хранении, транспортировке и реализации, оказании услуг в сфере торговли и сфере общественного питания, а также утилизации или уничтожении некачественной, опасной продукции; выполнением правил продажи отдельных видов товаров и правил оказания услуг в сфере общественного питания; соблюдением установленного законодательством РФ порядка проведения подтверждения соответствия продукции и услуг, оказываемых в сфере торговли и сфере общественного питания, требованиям нормативных документов; выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, направленных на предупреждение возникновения, распространения и ликвидацию заболеваний (отравлений) людей, связанных с употреблением (использованием) радиационно опасной продукции; пресечение нарушений законодательства РФ в области обеспечения радиационной безопасности пищевых продуктов и применение мер административного воздействия к лицам, допустившим такие правонарушения.

Постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. N 1263 было утверждено Положение о проведении экспертизы некачественных и опасных продовольственного сырья и пищевых продуктов, их использовании или уничтожении, согласно которому некачественной и опасной признается:

- пищевая продукция, не соответствующая требованиям нормативных документов;

- продукция, имеющая явные признаки недоброкачественности, не вызывающие сомнений у представителей органов, осуществляющих государственный надзор и контроль в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, при проверке такой продукции;

- продукция, не имеющая удостоверения качества и безопасности (в отношении пищевой продукции российского производства), документов изготовителя и поставщика пищевой продукции, подтверждающих ее происхождение, в отношении которой отсутствует информация о государственной регистрации и подтверждении соответствия требованиям нормативных документов (для пищевой продукции, подлежащей государственной регистрации и обязательному подтверждению соответствия);

- продукция, не соответствующая представленной информации и в отношении которой имеются обоснованные подозрения о ее фальсификации;

- продукция, не имеющая установленных сроков годности (для пищевой продукции, установление сроков годности которой является обязательным) или сроки годности которой истекли;

- продукция, не имеющая маркировки, содержащей сведения, предусмотренные законом или государственным стандартом, либо в отношении которой не имеется такой информации <11>.

--------------------------------

<11> Следует отметить, что в действующем законодательстве отсутствует закрепленная маркировка пищевых продуктов, означающая их соответствие требованиям радиационной безопасности, из чего следует вывод о недостаточности информационных гарантий граждан в указанной сфере.

Такая пищевая продукция подлежит изъятию из оборота, экспертизе, утилизируется или уничтожается.

Для определения приоритетных направлений государственной политики в области обеспечения качества и безопасности пищевой продукции и здорового питания населения, охраны его здоровья, а также для разработки мер по предотвращению поступления на потребительский рынок и оборота на нем некачественной и опасной пищевой продукции Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. N 883 предусматривается мониторинг качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения, при проведении которого решаются следующие задачи:

а) сбор достоверной и объективной информации о качестве и безопасности пищевой продукции, изготавливаемой на российских предприятиях, ввозимой и выпускаемой в свободное обращение на территории РФ, а также находящейся в обороте, качестве питания и состоянии здоровья населения в связи с условиями и качеством питания (далее - информация) и формирование соответствующих информационных фондов;

б) системный анализ и оценка получаемой информации;

в) предоставление в установленном законодательством РФ порядке информации заинтересованным федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, физическим и юридическим лицам;

г) подготовка предложений по вопросам реализации государственной политики в области здорового питания населения, предотвращения производства, ввоза и реализации на территории РФ некачественной и опасной пищевой продукции, предупреждения заболеваний (отравлений), связанных с употреблением такой продукции.

Комментируемой статьей закрепляется императивная норма, согласно которой индивидуальные предприниматели и юридические лица (далее - специальные субъекты), действующие в сфере изготовления, ввоза и оборота пищевых продуктов, обязаны осуществлять производственный контроль, в том числе лабораторные исследования и испытания, показателей безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов на соответствие требований санитарного законодательства.

Специальными субъектами по результатам проведения мероприятий, направленных на обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов, соответствие требованиям нормативных и технических документов, включая проведение производственного контроля, на каждую партию пищевого продукта оформляется удостоверение качества и безопасности путем осуществления лабораторных исследований и испытаний самостоятельно либо с привлечением лабораторий, аккредитованных в установленном порядке.

Для проведения лабораторных исследований и испытаний показателей качества и безопасности пищевых продуктов допускаются метрологически аттестованные методики, соответствующие требованиям обеспечения единства измерений и характеристикам погрешности измерений, способам использования при испытаниях образцов продукции и контроля их параметров, а также методики, соответствующие указанным требованиям и утвержденные в установленном порядке.

При проведения контроля содержания радионуклидов радиационная безопасность пищевых продуктов по цезию-137 и стронцию-90 определяется их допустимыми уровнями удельной радиоактивности. Для определения соответствия пищевых продуктов критериям радиационной безопасности используется показатель соответствия - B, значение которого рассчитывают по результатам измерения удельной активности цезия-137 и стронция-90 в пробе:

B = (A/H) (90)Sr + (A/H) (137)Cs,

где A - значение удельной активности (90)Sr и (137)Cs в пищевом продукте (Бк/кг),

H - допустимый уровень удельной активности для (90)Sr и (137)Cs в том же продукте (Бк/кг).

В соответствии с Методическими указания МУ 2.6.1.1868-04 "Внедрение показателей радиационной безопасности о состоянии объектов окружающей среды, в т.ч. продовольственного сырья и пищевых продуктов, в систему социально-гигиенического мониторинга", утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 5 марта 2004 г., содержание цезия-137 и стронция-90 в продовольственном сырье и пищевых продуктах являются основными контролируемыми параметрами, характеризующими радиационную безопасность населения и радиоактивное загрязнение объектов окружающей среды на наблюдаемых территориях. Численные значения данных параметров являются основой для проведения расчетов доз внешнего и внутреннего облучения населения.

Главным государственным санитарным врачом РФ 20 февраля 2003 г. были утверждены Методические указания МУК 2.6.1.1194-03 "Радиационный контроль. Стронций-90 и цезий-137. Пищевые продукты. Отбор проб, анализ и гигиеническая оценка", в соответствии с которыми годовая эффективная доза внутреннего облучения населения по пищевому пути от техногенных источников стронция-90 и цезия-137 с основными пищевыми продуктами не должна превышать 1 мЗв/год.

 Доза за счет мало потребляемых (по массе) пищевых продуктов находится

вне дозы 1 мЗв/год и не должна превышать 10% (0,1 мЗв/год), а

соответствующие пределы годового поступления радионуклидов с пищей для

 4

критических групп составляют для стронция-90 - 1,3 x 10 Бк/год и

 4

36 Бк/сутки, а для цезия-137 - 7,7 x 10 Бк/год и 210 Бк/сутки.

Закрепляется, что указанные нормативы являются обязательными для пищевых продуктов отечественного и импортного производства в учреждениях (предприятиях, организациях) производства, хранения, транспортирования и реализации на территории РФ независимо от формы собственности, в т.ч. и в регионах, загрязненных в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС и других промышленных аварий.

Радиационный контроль пищевых продуктов производится в соответствии с требованиями комментируемого Закона и Правил проведения сертификации пищевых продуктов и продовольственного сырья, утвержденных Постановлением Госстандарта России от 28 апреля 1999 г. N 21.

При проведении радиационного контроля пищевых продуктов выполняются такие основные процедуры, как отбор проб из партии пищевых продуктов, приготовление счетных образцов, измерение активности стронция-90 и цезия-137 в счетных образцах, расчет результатов измерений и погрешности исследований, гигиеническая оценка пищевых продуктов по критериям радиационной безопасности.

Радиационный контроль пищевых продуктов при экспортно-импортных операциях осуществляется по тем же правилам, что и для отечественных продуктов.

2. Обеспечение радиационной безопасности при потреблении питьевой воды.

Общие положения в области обеспечения безопасности при производстве пищевых продуктов и питьевой воды определяются санитарным законодательством.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 19) закрепляет основные санитарно-эпидемиологические требования к питьевой воде и питьевому водоснабжению населения - питьевая вода должна быть безопасной в эпидемиологическом и радиационном отношении, безвредной по химическому составу и иметь благоприятные органолептические свойства.

На индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих эксплуатацию централизованных, нецентрализованных, домовых распределительных, автономных систем питьевого водоснабжения населения и систем питьевого водоснабжения на транспортных средствах возлагается обязанность обеспечения соответствия качества питьевой воды санитарным и гигиеническим правилам.

В качестве источников питьевого водоснабжения используется два типа природных вод - поверхностные (реки, озера, водохранилища) и подземные (грунтовые, подрусловые, артезианские, трещинные воды кристаллических массивов).

В области обеспечения радиационной безопасности питьевой воды весьма обширной является сфера ведомственного регулирования.

Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 51592-2000 "Вода. Общие требования к отбору проб", принятый и введенный в действие Постановлением Госстандарта России от 21 апреля 2000 г. N 117-ст, применяется в настоящее время только в части, обеспечивающей достижение целей законодательства РФ о техническом регулировании (в соответствии со ст. 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании").

Наиболее детально указанные отношения урегулированы Методическими указаниями МУ 2.6.1.1981-05 "Радиационный контроль и гигиеническая оценка источников питьевого водоснабжения и питьевой воды по показателям радиационной безопасности. Оптимизация защитных мероприятий источников питьевого водоснабжения с повышенным содержанием радионуклидов", утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 25 апреля 2005 г., которые устанавливают порядок и процедуру проведения радиационного контроля (включая производственный контроль) и гигиенической оценки по показателям радиационной безопасности источников питьевого водоснабжения и питьевой воды, подаваемой системами водоснабжения, находящейся в емкостях, либо бутилированной питьевой воды, кроме минеральной воды (природной столовой, лечебно-столовой и лечебной).

Содержание радионуклидов в природных водах варьирует в очень широком диапазоне и зависит от состава вмещающих пород, локальных и региональных особенностей их геологического строения, типа вод, климатических условий и др.

Наиболее высокое содержание природных радионуклидов наблюдается в подземных водах, приуроченных к кислым магматическим породам, например в водах трещиноватых гранитов. Подземные воды осадочного чехла могут иметь как низкую, так и высокую активность, что определяется не только содержанием природных радионуклидов в водовмещающих породах, но и гидравлической взаимосвязью разных водоносных горизонтов, проницаемыми тектоническими зонами, "окнами" в водоупорных пластах и др. При этом подземные воды одного горизонта на разных участках могут иметь различные уровни содержания природных радионуклидов и даже разный радионуклидный и микроэлементный состав. Содержание природных радионуклидов в поверхностных водах, как правило, незначительно и редко превышает значения уровня вмешательства.

Органы санитарно-эпидемиологического надзора отмечают, что вклад питьевой воды в суммарную дозу облучения населения не является преобладающим (за исключением отдельных регионов) и обусловлен в основном присутствующими в воде радионуклидами природных рядов урана и тория. Наибольший вклад в формирование дозы облучения за счет потребления питьевой воды вносят изотопы урана ((238)U и (234)U), радия ((226)Ra и (228)Ra), радон ((222)RN) и полоний-210 ((210)Ро), в меньшей степени - свинец-210 ((210)Pb) и изотопы тория ((228)Th, (230)Th, (232)Th).

Как правило, вклад присутствующих в питьевой воде калия-40 ((40)K) природного происхождения, трития ((3)H) и углерода-14 ((14)C) космогенного происхождения, а также искусственных радионуклидов (137)Cs и (90)Sr в облучение достаточно мал.

Содержание природных радионуклидов в воде источников водоснабжения может повышаться в результате сбросов и выбросов производственных предприятий (горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, цветной металлургии, угольной промышленности, предприятий по производству керамических изделий, минеральных удобрений и др.).

Содержание искусственных радионуклидов в воде источников водоснабжения может повышаться в результате радиационных аварий, а также сбросов и выбросов предприятий ядерной энергетики и др.

Требования по обеспечению радиационной безопасности населения при потреблении питьевой воды регламентированы санитарно-эпидемиологическими нормативами и включают следующие основные положения:

- при содержании природных и искусственных радионуклидов в питьевой воде, создающих эффективную дозу облучения населения меньше 0,1 мЗв/год, не требуется проведения мероприятий по снижению ее радиоактивности;

- критерием непревышения указанной дозы за счет питьевой воды является содержание отдельных радионуклидов в воде ниже уровня вмешательства для стандартного водопотребления 730 кг в год;

- при совместном присутствии в воде нескольких радионуклидов доза облучения населения не должна превышать 0,1 мЗв/год.

При превышении указанных нормативов проводится оценка доз внутреннего облучения населения за счет потребления воды и рассматривается вопрос о целесообразности разработки и осуществления защитных мероприятий с учетом принципа оптимизации. Обоснование характера вмешательства проводится в каждом конкретном случае на основании взвешивания пользы и вреда для здоровья населения с учетом результатов исследований воды используемых и альтернативных источников питьевого водоснабжения по совокупности показателей биологической, химической, радиационной безопасности и органолептических свойств, а также возможного ущерба в связи с прерыванием или ограничением водопотребления.

Если содержание природных радионуклидов в питьевой воде создает эффективную дозу облучения населения более 1,0 мЗв/год, то поиск и переход на альтернативный источник водоснабжения населения осуществляется в безотлагательном порядке. В исключительных случаях при отсутствии альтернативных источников питьевого водоснабжения решение вопроса о возможности использования таких источников водоснабжения принимается по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим санитарно-эпидемиологический контроль и надзор, с учетом результатов оценки структуры облучения и суммарных доз облучения населения за счет всех природных источников ионизирующего излучения.

В области контроля радиационной безопасности питьевой воды также применяются Методические рекомендации "Отбор и подготовка проб питьевой воды для определения показателей радиационной безопасности", утвержденные Роспотребнадзором от 27 декабря 2007 г. N 0100/13609-07-34, основной целью которых является обеспечение единых подходов при отборе и подготовке проб воды для анализа суммарной альфа- и бета-активности, а также радионуклидного состава и удельной активности основных природных и техногенных радионуклидов в воде.

В соответствии с Приказом Роспотребнадзора от 19 мая 2008 г. N 154 "Об усилении надзора за показателями радиационной безопасности питьевой воды" на руководителей управлений Роспотребнадзора по субъектам РФ и на железнодорожном транспорте (далее - руководители) была возложена работа по анализу существующей системы оценки качества питьевой воды по показателям радиационной безопасности, определению доли охвата источников питьевого водоснабжения методами контроля по содержанию радионуклидов, а также по проведению расчетов доз облучения населения, использующих воду с наихудшими радиационными показателями в регионе.

Руководители также должны усилить надзор за качеством производственного контроля показателей радиационной безопасности питьевой воды на объектах водоснабжения населения, в том числе за технологическими установками в составе систем водоподготовки (фильтров, отстойников, аэраторов и т.п.), а также определить необходимый объем лабораторных исследований для оценки радиационной безопасности питьевой воды с учетом общего количества источников питьевого водоснабжения, спланировать их выполнение и поставить соответствующие задачи перед специально уполномоченными органами в области гигиены и эпидемиологии РФ.

Полученные результаты контроля за радиационной безопасностью воды должны быть своевременно внесены в радиационно-гигиенические паспорта субъектов РФ с указанием доли обследованных источников питьевого водоснабжения.

В соответствии с Методическими указаниями МУ 2.6.1.1868-04 "Внедрение показателей радиационной безопасности о состоянии объектов окружающей среды, в т.ч. продовольственного сырья и пищевых продуктов, в систему социально-гигиенического мониторинга", утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 5 марта 2004 г., устанавливается ряд требований к организации радиационного контроля источников питьевого водоснабжения. Так, на все источники питьевого водоснабжения населения должно оформляться санитарно-эпидемиологическое заключение на соответствие санитарным правилам и нормативам. Новые источники водоснабжения должны вводиться в эксплуатацию только при наличии санитарно-эпидемиологического заключения; на эксплуатируемые источники заключения оформляются в установленном порядке.

Среди основных объектов контроля за показателями радиационной безопасности населения и состояния объектов окружающей среды, наряду с атмосферным воздухом и почвой на территории населенных пунктов, выделяют также воду открытых водоемов и питьевую воду в отношении их суммарной альфа- и бета-активности и содержания природных и техногенных радионуклидов. Численные значения указанных параметров являются основой для проведения расчетов доз внешнего и внутреннего облучения населения.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 26 сентября 2001 г. N 24 были введены в действие Санитарные правила "Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества". Кроме общих положений к обеспечению безопасности источников централизованного водоснабжения, также выделяются разрешенные отклонения от гигиенических нормативов, допускаемые при одновременном выполнении следующих условий:

- обеспечение населения питьевой водой не может быть достигнуто иным способом;

- соблюдения согласованных с центром госсанэпиднадзора на ограниченный период времени максимально допустимых отклонений от гигиенических нормативов;

- максимального ограничения срока действия отступлений;

- отсутствия угрозы здоровью населения в период действия отклонений;

- обеспечения информации населения о введении отклонений и сроках их действия, об отсутствии риска для здоровья, а также о рекомендациях по использованию питьевой воды.

Следует отметить, что вышеперечисленные отклонения не могут рассматриваться в качестве гарантий прав граждан на охрану здоровья, благоприятную окружающую среду и радиационную безопасность, т.к. могут быть использованы должностными лицами органов власти и управления в сторону ухудшения качественных (в том числе радиационных) характеристик питьевой воды под "прикрытием" невозможности улучшения таковых.

В сфере обеспечения радиационной безопасности питьевой воды также применимы:

- Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.1.4.1116-02 "Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды, расфасованной в емкости. Контроль качества", утвержденные Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 19 марта 2002 г. N 12;

- Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.1.4.1175-02 "Гигиенические требования к качеству воды нецентрализованного водоснабжения. Санитарная охрана источников", утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 12 ноября 2002 г.;

- Санитарные правила и нормативы "Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02", утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 26 февраля 2002 г., а также ряд иных ведомственных нормативных правовых актов.

Статья 17. Обеспечение радиационной безопасности граждан при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур

Комментарий к статье 17

1. Содержание комментируемой статьи посвящено еще одному аспекту радиационной безопасности - безопасности при медицинском облучении граждан, полученном в результате совершения рентгенорадиологических процедур (в том числе стоматологических).

Медицинское облучение, т.е. облучение пациентов в результате медицинского обследования или лечения, является одним из главных антропогенных факторов облучения населения.

В соответствии с Методическими рекомендациями от 6 февраля 2004 г. N 11-2/4-09 "Защита населения при назначении и проведении рентгенодиагностических исследований", утвержденными Департаментом госсанэпиднадзора Минздрава России, Главным государственным санитарным врачом РФ 6 февраля 2004 г., в России вклад медицинского облучения в суммарную популяционную дозу облучения составляет около 1/3, который, в свою очередь, на 98% формируется за счет диагностических и профилактических рентгенологических исследований, охватывающих практически все категории населения.

Отмечается, что медицинское облучение населения является сверхострым, в отличие от других видов облучения, которые по сути своей являются сверххроническими. При рентгенодиагностических исследованиях в зависимости от принятого метода и цели исследования дозы у пациента формируются за секунды или минуты, в то время как облучение населения от естественных источников облучения и даже при аварийных ситуациях происходит сравнительно равномерно в течение месяцев, лет, десятилетий.

Вместе с тем в медицинской рентгенологии имеются возможности для снижения как индивидуальных доз облучения пациента, так и общего уровня облучения населения без какого-либо ущерба для количества и качества диагностической информации. Практическая реализация этих возможностей может предотвратить тысячи случаев радиогенного рака ежегодно.

Согласно современной концепции биологического действия ионизирующего излучения, любая малая доза увеличивает риск возникновения стохастических (генетических, канцерогенных и т.д.) эффектов, которые могут проявиться по прошествии многих лет после облучения. Соответственно, любая радиационная процедура намеренного облучения человека допустима только при условии, что связанный с ней риск будет, как минимум, полностью компенсирован полезным диагностическим эффектом, извлекаемым в результате этой процедуры.

В медицинской практике польза, получаемая пациентом от проведенного ему рентгенологического исследования, выражающаяся в постановке правильного и своевременного диагноза, как правило, превосходит вред, причиненный здоровью за счет применения сравнительно небольших доз облучения, применения защиты и т.д. Поэтому ни отечественные, ни международные нормативные акты в области радиационной безопасности не предусматривают индивидуальные дозовые пределы для диагностического облучения. Формальное установление подобных пределов могло бы воспрепятствовать проведению необходимых по клиническим показаниям рентгенологических исследований и тем самым нанести гораздо больший ущерб здоровью пациента, чем гипотетические отсроченные вредные последствия диагностического облучения.

Помимо изложенного, на диагностическое облучение полностью распространяется действие двух других главных принципов радиационной безопасности: исключение всякого необоснованного облучения и снижение дозы излучения до минимально достижимого уровня.

Такой подход позволит создать благоприятные условия для применения лучевой диагностики и максимально снизить лучевые нагрузки на население.

Создание и функционирование приведенной системы радиационной безопасности возможно только при условии высокого профессионализма всех лиц, ответственных за назначение и проведение рентгенодиагностических процедур. В связи с этим особое внимание должно уделяться обучению и информированию медицинского персонала лечебно-профилактических учреждений, пациентов и населения вопросам радиационной безопасности.

Радиационная безопасность населения при назначении рентгенодиагностических процедур должна быть обеспечена комплексом мероприятий, базирующихся на применении основных принципов радиационной безопасности, изложенных в комментируемом Законе, санитарных правилах и иных нормативных актах, регламентирующих радиационную безопасность населения при медицинском облучении.

Все врачи, участвующие в назначении медицинских процедур, а также рентгенологи и другие специалисты, участвующие в проведении этих процедур, должны знать:

- основы обеспечения радиационной безопасности пациентов;

- принципы радиационной безопасности и способы защиты пациентов;

- санитарные правила, нормативные и распорядительные документы по обоснованию назначения рентгенодиагностических процедур;

- возможные уровни облучения пациентов, соотношение пользы и вреда от проведения рентгенодиагностических процедур;

- права, обязанности и ответственность администрации, лечащих врачей и рентгенологов при назначении рентгенодиагностических процедур;

- показания к назначению разных видов рентгенологических исследований.

В основе выполнения условий радиационной безопасности пациентов и населения при проведении медицинских рентгенодиагностических исследований лежат два основополагающих принципа радиационной безопасности - обоснования и оптимизации (подробнее см. [комментарий к ст. 3](#P370) Закона).

Каждое рентгенологическое исследование должно быть разумно обосновано, что означает, что польза от его проведения должна превышать вред от его воздействия, а информация, полученная в ходе исследования, будет нужна лечащему врачу для правильного ведения (лечения) пациента. При этом альтернативные (нерадиационные) методы диагностики либо отсутствуют, либо их нельзя применить, либо получаемая с их помощью информация является недостаточной.

Принцип оптимизации или ограничения дозы излучения заключается в том, что все дозы должны поддерживаться на таких низких уровнях, какие только можно разумно достичь с учетом экономических и социальных факторов. В частности, принцип подразумевает, что эффективные дозы облучения пациентов должны соответствовать "контрольным" уровням, установленным для данного вида исследования (процедуры) и, желательно, на данном аппарате.

При назначении рентгенологического исследования лечащий врач должен обосновать его проведение таким образом, чтобы необходимость конкретной визуализации стала очевидной для рентгенолога, который несет ответственность за целесообразность проведения исследования, указать предварительный диагноз (с записью в амбулаторной карте или истории болезни), при котором возможна визуализация патологического изменения в организме, быть осведомленным о показаниях и противопоказаниях для проведения данного рентгенологического исследования, знать дозу облучения, которую получит пациент, а также предоставить информацию (по требованию пациента) о возможных последствиях облучения.

В соответствии с Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22 ноября 2004 г. N 8 "Об организации мероприятий в области обеспечения радиационной безопасности населения" в 2004 г. отмечалось, что в 29 субъектах РФ дозы облучения населения превышают федеральные показатели. Работа по снижению доз облучения населения проводилась в недостаточном объеме, что не позволяло добиться необходимого эффекта. В первую очередь это относится к дозам облучения при использовании источников ионизирующего излучения в медицинских целях.

К настоящему времени около 70% используемого медицинского рентгенодиагностического оборудования устарело, гарантированные сроки его использования истекли, что приводит к увеличению доз облучения пациентов при проведении исследований.

Увеличение доз облучения соответственно увеличивает радиационный риск, ведущий к вероятности возникновения у человека или его потомства вредного эффекта в результате облучения. При этом принимается, что облучение в коллективной эффективной дозе в 1 чел.-Зв приводит к потенциальному ущербу, равному потере 1 чел.-года жизни населения.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 15 апреля 2003 г. N 44 были введены Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы, устанавливающие требования по обеспечению радиационной безопасности населения и персонала при проведении рентгеновской дефектоскопии, включая требования к проектированию и изготовлению рентгеновских дефектоскопов, которые распространяются на все виды работ с рентгеновскими аппаратами с номинальным напряжением не выше 600 кВ, которые используются для контроля качества изделий и материалов, а также на проектирование, изготовление, испытания, монтаж и обслуживание оборудования для рентгеновской дефектоскопии.

В организациях, где проводится рентгеновская дефектоскопия, осуществляется производственный радиационный контроль в зависимости от объема и характера проводимых работ службой радиационной безопасности или лицом, ответственным за производственный контроль за радиационной безопасностью, назначаемым из числа сотрудников, прошедших специальную подготовку. В отдельных случаях по согласованию с органами и учреждениями, осуществляющими госсанэпиднадзор, производственный радиационный контроль может осуществляться непосредственно одним из дефектоскопистов.

Администрация организации разрабатывает и утверждает программу производственного радиационного контроля, устанавливающую объем, характер и периодичность радиационного контроля, а также учет и порядок регистрации его результатов с учетом особенностей проводимых работ и согласует ее с органами и учреждениями, осуществляющими госсанэпиднадзор.

Программа производственного радиационного контроля включает в себя измерение мощности дозы рентгеновского излучения на рабочих местах персонала - не реже одного раза в квартал и при каждом изменении условий просвечивания (увеличение рабочего напряжения или мощности аппарата, изменение режима его эксплуатации, изменение конструкции защитных устройств и т.п.).

Результаты производственного радиационного контроля должны регистрироваться в специальном журнале. Индивидуальные дозы облучения персонала регистрируются ежемесячно (один раз в две недели) в зависимости от типа используемых индивидуальных дозиметров и условий работы. Квартальные и годовые дозы облучения персонала, а также суммарная доза облучения его за весь период работы регистрируются в карточках учета индивидуальных доз, которые должны храниться в организации в течение 50 лет. Организация ежегодно заполняет и сдает в установленном порядке отчет о дозах облучения персонала по форме федерального государственного статистического наблюдения.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 18 февраля 2003 г. N 8 "О введении в действие СанПиН 2.6.1.1192-03" в соответствии с классификацией радиационных объектов по потенциальной опасности рентгенодиагностические и рентгенотерапевтические кабинеты отнесены к IV категории.

Система обеспечения радиационной безопасности при проведении медицинских рентгенологических исследований должна предусматривать практическую реализацию трех основополагающих принципов радиационной безопасности - нормирования, обоснования и оптимизации.

Принцип нормирования реализуется установлением гигиенических нормативов (допустимых пределов доз) облучения.

Для работников (персонала) средняя годовая эффективная доза равна 20 мЗв (0,02 зиверта) или эффективная доза за период трудовой деятельности (50 лет) - 1000 мЗв (1 зиверт); допустимо облучение в годовой эффективной дозе до 50 мЗв (0,05 зиверта) при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 20 мЗв (0,02 зиверта). Для женщин в возрасте до 45 лет эквивалентная доза на поверхности нижней части области живота не должна превышать 1 мЗв (0,001 зиверта) в месяц.

Для практически здоровых лиц годовая эффективная доза при проведении профилактических медицинских рентгенологических процедур и научных исследований не должна превышать 1 мЗв (0,001 зиверта).

Принцип обоснования при проведении рентгенологических исследований реализуется с учетом следующих требований:

- приоритетное использование альтернативных (нерадиационных) методов;

- проведение рентгенодиагностических исследований только по клиническим показаниям;

- выбор наиболее щадящих методов рентгенологических исследований;

- риск отказа от рентгенологического исследования должен заведомо превышать риск от облучения при его проведении.

Принцип обоснования при проведении рентгенотерапии реализуется с учетом требований, при которых использование метода только в случаях, когда ожидаемая эффективность лечения с учетом сохранения функций жизненно важных органов превосходит эффективность альтернативных (нерадиационных) методов, а риск отказа от рентгенотерапии должен заведомо превышать риск от облучения при ее проведении.

Принцип оптимизации или ограничения уровней облучения при проведении рентгенологических исследований осуществляется путем поддержания доз облучения на низких уровнях, где возможно обеспечение необходимого объема и качества диагностической информации или терапевтического эффекта.

Обеспечение радиационной безопасности при проведении рентгенологических исследований включает в себя следующие требования:

- проведение комплекса мер технического, санитарно-гигиенического, медико-профилактического и организационного характера;

- осуществление мероприятий по соблюдению правил, норм и нормативов в области радиационной безопасности;

- информирование населения (пациентов) о дозовых нагрузках, возможных последствиях облучения, принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности;

- обучение лиц, назначающих и выполняющих рентгенологические исследования, основам радиационной безопасности, методам и средствам обеспечения радиационной безопасности.

Безопасность работы в рентгеновском кабинете обеспечивается посредством применения рентгеновской аппаратуры и оборудования, отвечающих требованиям технических и санитарно-гигиенических нормативов, создающих требуемую клиническую результативность при обеспечении требований радиационной безопасности; обоснованного набора помещений, их расположения и отделки; использования оптимальных физико-технических параметров работы рентгеновских аппаратов при рентгенологических исследованиях; применения стационарных, передвижных и индивидуальных средств радиационной защиты персонала, пациентов и населения; обучения персонала безопасным методам и приемам проведения рентгенологических исследований; соблюдения правил эксплуатации коммуникаций и оборудования; контроля за дозами облучения персонала и пациентов; осуществления производственного контроля за выполнением норм и правил по обеспечению безопасности при рентгенологических исследованиях и рентгенотерапии.

Проведение рентгенологических исследований и рентгенотерапии лечебно-профилактическими учреждениями, другими юридическими и физическими лицами осуществляется при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии условий труда с источниками ионизирующих излучений санитарным правилам.

В медицинской практике могут быть разрешены к применению рентгеновские аппараты при условии их регистрации Минздравсоцразвития России, а также при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам в области радиационной безопасности.

При разработке новых отечественных, закупке импортных и эксплуатации существующих рентгенодиагностических аппаратов должно быть предусмотрено определение индивидуальных доз облучения пациентов при проведении рентгенологических исследований. В санитарно-эпидемиологическом заключении на рентгеновский аппарат указывается на необходимость (или отсутствие необходимости) комплектации аппарата средствами определения индивидуальных доз облучения пациентов. Методы и средства определения доз облучения пациентов, применяемые для этих целей, должны соответствовать требованиям нормативных и методических документов, утвержденных в установленном порядке.

При обращении с рентгеновскими медицинскими аппаратами организации (лечебно-профилактические учреждения, стоматологические клиники и пр.) обеспечивают:

- планирование и осуществление мероприятий по обеспечению радиационной безопасности;

- осуществление производственного контроля за радиационной обстановкой на рабочих местах, в помещениях, на территории;

- проведение индивидуального контроля и учет индивидуальных доз персонала и пациентов (подробнее о контроле и учете индивидуальных доз облучения, осуществляющихся в рамках единой государственной системы контроля и учета индивидуальных доз облучения, см. [комментарий к ст. 18](#P1856) Закона);

- проведение подготовки и аттестации руководителей и исполнителей работ, специалистов, осуществляющих производственный контроль, других лиц, постоянно или временно выполняющих работы с рентгеновскими аппаратами, по вопросам обеспечения радиационной безопасности;

- организацию, проведение предварительных (при поступлении на работу) и периодических медосмотров персонала;

- регулярное информирование персонала об уровнях ионизирующего излучения на рабочих местах и величине полученных индивидуальных доз облучения;

- своевременное информирование федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление, государственный надзор и контроль в области радиационной безопасности, а также органов исполнительной власти субъектов РФ об аварийных ситуациях;

- выполнение заключений, предписаний должностных лиц уполномоченных на то органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление, надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности;

- реализацию прав граждан в области обеспечения радиационной безопасности.

Методические указания МУК 2.6.1.1797-03 "Контроль эффективных доз облучения пациентов при медицинских рентгенологических исследованиях", утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 16 декабря 2003 г., распространяются на такие виды медицинских рентгенологических исследований, как рентгенологические исследования общего назначения, рентгеностоматологические исследования, компьютерная томография, маммография.

Определение эффективной дозы облучения пациентов при рентгенологических исследованиях основано на использовании одного из двух инструментальных методов: измерение произведения дозы на площадь или измерение радиационного выхода рентгеновского излучателя.

В области обеспечения радиационной безопасности граждан при проведении медицинских процедур применяются также положения СП 2.6.1.1310-03, утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 29 апреля 2003 г. N 70, регламентирующие гигиенические требования по обеспечению радиационной безопасности персонала и пациентов при проектировании, строительстве и эксплуатации радоновых лабораторий и отделений радонотерапии (радонолечебниц), к обеспечению радиационной безопасности при приготовлении и использовании радона в лечебных целях.

2. Часть вторая комментируемой статьи содержит важную информационную гарантию, касающуюся предоставления по требованию гражданина (пациента) полной информации об ожидаемой или о получаемой им дозе облучения и о возможных последствиях при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур.

Обеспечение радиационной безопасности при проведении рентгенологических исследований включает в себя требование информирования населения (пациентов) о дозовых нагрузках, возможных последствиях облучения, принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности.

Методическими рекомендациями от 6 февраля 2004 г. N 11-2/4-09 "Защита населения при назначении и проведении рентгенодиагностических исследований", утвержденными Департаментом госсанэпиднадзора Минздрава России и Главным государственным санитарным врачом РФ 6 февраля 2004 г., закрепляется, что при назначении рентгенологического исследования (далее - РЛИ) лечащий врач должен:

а) обосновать проведение РЛИ таким образом, чтобы необходимость конкретной визуализации стала очевидной для рентгенолога, который несет ответственность за целесообразность проведения исследования;

б) указать предварительный диагноз (с записью в амбулаторной карте или истории болезни), при котором возможна визуализация патологического изменения в организме;

в) иметь представление о распространенности в данном месте того или иного заболевания и его рентгенологической визуализации;

г) быть осведомленным о показаниях и противопоказаниях для проведения данного РЛИ;

д) знать дозу облучения, которую получит пациент;

е) предоставить информацию (по требованию пациента) о возможных последствиях облучения.

При назначении РЛИ лечащий врач должен руководствоваться данными клинического обследования, лабораторными анализами, а также историей болезни пациента.

При проведении РЛИ врач-рентгенолог должен руководствоваться следующими положениями:

а) отказаться от проведения РЛИ в случае необоснованного направления или диагноза, при котором невозможна визуализация патологического очага, а также при других нарушениях правил направления пациентов на РЛИ, поставив предварительно в известность врача и зафиксировав мотивированный отказ в амбулаторной карте или истории болезни, объявив свой отказ пациенту;

б) принимать окончательное решение о методе и объеме РЛИ;

в) нести ответственность за проведение РЛИ;

г) качественно с минимальной дозой провести РЛИ;

д) запротоколировать предварительный диагноз и результаты проведения РЛИ (в журнале регистрации РЛИ);

е) указать заключительный диагноз (в журнале регистрации РЛИ, амбулаторной карте или истории болезни);

ж) зафиксировать полученную эффективную дозу облучения пациента (в амбулаторную карту или историю болезни, а также в индивидуальную карту учета доз облучения пациента).

Проведение РЛИ пациента без вышеуказанных записей в соответствующих документах не допускается.

В необходимых случаях лечащий врач должен обратиться за консультацией к рентгенологу. Предварительный обмен мнениями между рентгенологом и лечащим врачом способствует повышению качества проведения РЛИ и безопасности пациента.

С целью предотвращения необоснованного облучения пациентов на всех этапах обследования должны быть учтены результаты ранее проведенных РЛИ. С этой целью при направлении пациента на новое РЛИ, консультацию, стационарное лечение и др. или при переводе больного из одного стационара в другой необходимо:

а) передавать результаты РЛИ (описание, снимки) вместе с амбулаторной картой или выпиской из нее;

б) не дублировать РЛИ, проведенные в амбулаторно-поликлинических условиях, без особой необходимости в условиях стационара и др.;

в) проводить повторные РЛИ только при изменении течения болезни или выявлении нового заболевания, а также при необходимости получения расширенной информации.

В каждом рентгеновском кабинете должна быть таблица режимов проведения РЛИ для конкретного рентгеновского аппарата и соответствующих эффективных доз облучения пациентов.

В случае необходимости оказания больному скорой или неотложной помощи РЛИ должно проводиться в соответствии с указанием врача, оказывающего помощь, без учета сроков и результатов предшествующих исследований.

Массовые профилактические флюорографические обследования населения являются единственным эффективным средством раннего выявления туберкулеза и рака органов дыхания. Вместе с тем массовые профилактические флюорографические обследования обладают рядом недостатков, поэтому местные органы управления здравоохранения должны оптимизировать их проведение применительно к местным условиям на основе учета всех медико-социальных и экономических факторов.

РЛИ практически здоровых людей с целью профилактики должны проводиться согласно инструкций и приказов Минздрава России с помощью аппаратуры и методов, обеспечивающих минимальные дозы облучения пациентов, прежде всего с использованием современных малодозовых цифровых флюорографических аппаратов.

3. Часть третья комментируемой статьи устанавливает право граждан (пациентов) на отказ от медицинских рентгенорадиологических процедур, за исключением профилактических исследований, проводимых в целях выявления заболеваний, опасных в эпидемиологическом отношении.

Согласно современной концепции биологического действия ионизирующего излучения, любая малая доза увеличивает риск возникновения стохастических (генетических, канцерогенных и т.д.) эффектов, которые могут проявиться по прошествии многих лет после облучения. Соответственно, любая радиационная процедура намеренного облучения человека допустима только при условии, что связанный с ней риск будет, как минимум, полностью компенсирован полезным диагностическим эффектом, извлекаемым в результате этой процедуры.

С учетом предусмотренного частью второй комментируемой статьи полного информирования врачом пациента о возможных последствиях намечаемого рентгенографического исследования, за ним остается право на отказ от прописанных рентгенорадиологических процедур.

Статья 18. Контроль и учет индивидуальных доз облучения

Комментарий к статье 18

1. Комментируемой статьей закрепляется установленная действующим законодательством система государственного контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан, порядок ведения которой определяется Правительством РФ.

Постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. N 718 "О порядке создания единой государственной системы контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан" предусматривается организация такого контроля и учета на федеральном, региональном и ведомственном уровнях. В зависимости от видов радиационного воздействия дифференцируются особенности контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан.

Организации, использующие различные источники ионизирующего излучения и осуществляющие медицинские рентгенорадиологические процедуры, самостоятельно ведут контроль и учет индивидуальных доз, получаемых гражданами при их воздействии.

2. Органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора занимаются контролем и учетом индивидуальных доз облучения, обусловленных естественным радиационным и техногенно измененным радиационным фоном.

Во исполнение указанного Постановления Правительства РФ Приказом Минздрава России от 31 июля 2000 г. N 298 было утверждено Положение о единой государственной системе контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан (ЕСКИД).

Основными целями создания и функционирования ЕСКИД являются оценка воздействия радиационного фактора на население; контроль и учет индивидуальных доз облучения граждан; принятие мер по снижению уровней облучения населения; осуществление контроля за соблюдением правил охраны труда в области обеспечения радиационной безопасности; обеспечение информационной поддержки органов исполнительной власти в принятии решений, направленных на поддержание радиационной безопасности в связи с изменением радиационной обстановки; анализ индивидуальных и коллективных доз облучения, получаемых отдельными группами населения от всех видов источников ионизирующего излучения; учет лиц, подвергшихся облучению выше установленных пределов; информационное обеспечение выработки федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ мер по снижению уровней облучения граждан; информационное обеспечение обоснования персональных мер по оказанию медицинской и социальной помощи при принятии решений по компенсации и возмещению ущерба в связи с облучением граждан; информационное обеспечение возможности прогнозирования медицинских последствий облучения населения и поиска оптимальных путей их снижения; обеспечение возможности для населения, предприятий, учреждений, организаций получения объективной и достоверной информации и дозах облучения граждан.

Для достижения этих целей ЕСКИД должна обеспечивать решение следующих основных задач:

- организацию и проведение контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан от всех источников облучения, подлежащих контролю на федеральном, региональном и ведомственном уровнях;

- организацию и контроль соблюдения метрологических, технических и информационных требований к контролю индивидуальных доз облучения граждан;

- ведение учета индивидуальных доз облучения граждан на базе единых форм федерального государственного статистического учета;

- ведение банков данных индивидуальных (персональных или среднегрупповых) доз облучения граждан при воздействии различных источников ионизирующего излучения;

- подготовку и издание ежегодного статистического справочника по индивидуальным дозам облучения граждан регионов России от различных источников ионизирующего излучения;

- предоставление официальной информации об индивидуальных дозах облучения граждан по запросам предприятий, учреждений, организаций и граждан.

В соответствии с указанным Положением контролю и учету на всех уровнях подлежат индивидуальные дозы облучения, получаемые гражданами при воздействии различных источников ионизирующего излучения и проведении медицинских рентгенорадиологических процедур, а также индивидуальные дозы облучения, обусловленные естественным радиационным и техногенно измененным радиационным фоном.

На основании требований законодательства в области радиационной безопасности контролю подлежат виды облучений персонала и населения в условиях нормальной эксплуатации техногенных источников ионизирующего излучения; работников организаций и населения природными источниками ионизирующего излучения; персонала и населения в результате радиационной аварии; населения при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур.

Основными контролируемыми параметрами в рамках ЕСКИД являются годовая эффективная доза и годовая эквивалентная доза в хрусталике глаза, коже, кистях и стопах.

Объектом контроля и учета в зависимости от вида и условий облучения могут быть индивидуальные дозы облучения как отдельных граждан (персональные дозы), так и среднегрупповые дозы сформированной в соответствии с требованиями решаемой задачи обеспечения радиационной безопасности группы граждан (среднегрупповые индивидуальные дозы облучения), имеющей сходные производственные и (или) территориальные признаки.

Структурно ЕСКИД состоит из федерального, регионального и ведомственного уровней.

Федеральный уровень включает в себя Минздравсоцразвития России, создаваемый при нем научный совет по дозам облучения граждан, осуществляющий экспертизу данных по индивидуальным дозам облучения населения, поступающих с различных уровней, рассмотрение и научную экспертизу документов, входящих в методическое обеспечение ЕСКИД, а также федеральные банки данных (ФБД) по индивидуальным дозам облучения граждан.

Приказом Минздрава РФ от 21 июня 2003 г. N 268 было утверждено Положение о федеральном банке данных (ФБДД) по индивидуальным дозам облучения граждан, создаваемым естественным радиационным и техногенно измененным радиационным фоном, а также доз облучения граждан при проведении медицинских диагностических рентгенорадиологических процедур.

Основной целью создания ФБДД является обеспечение автоматизированного учета, сбора, обработки и долговременного хранения информации об индивидуальных дозах облучения граждан РФ за счет естественного и техногенно измененного радиационного фона и медицинского облучения.

В соответствии с Положением, основными задачами ФБДД являются обеспечение единых методических подходов для сбора, обработки и автоматизированного учета индивидуальных доз облучения граждан за счет естественного и техногенно измененного радиационного фона; разработка и техническая поддержка единого программно-аналитического обеспечения региональных, ведомственных и федерального банков по индивидуальным дозам облучения граждан за счет естественного и техногенно измененного радиационного фона; подготовка и представление обобщенных данных в базу данных доз облучения Российского государственного медико-дозиметрического регистра (далее - РГМДР); подготовка данных для проведения радиационно-эпидемиологических исследований с целью оценки влияния природных источников ионизирующего излучения на состояние здоровья и прогнозирования медицинских последствий облучения граждан РФ; осуществление контроля и учета доз медицинского облучения; реализация права граждан РФ на информацию о дозах облучения при проведении диагностических рентгенорадиологических процедур; информационное обеспечение мероприятий по снижению уровней медицинского облучения граждан, при высоком качестве диагностической информации; обеспечение возможности для граждан, организаций, министерств и ведомств получения объективной и достоверной информации о дозах медицинского облучения граждан.

ФБДД обеспечивает реализацию следующих основных функций:

- организацию централизованного учета на федеральном уровне доз облучения граждан РФ;

- разработку и сопровождение программного обеспечения для организации учета доз облучения граждан РФ на объектовом, ведомственном, региональном и федеральном уровнях;

- методическое обеспечение контроля и учета доз облучения граждан РФ;

- подготовку ежегодного статистического справочника по дозам облучения граждан в отдельных субъектах РФ и в целом по РФ;

- предоставление обобщенной информации о дозах облучения граждан РФ в Минздрав России и в Российский государственный медико-дозиметрический регистр (РГМДР).

На федеральном уровне в состав ЕСКИД также входят следующие банки данных:

1) ФБД по индивидуальным дозам облучения граждан, создаваемым естественным радиационным и техногенно измененным радиационным фоном, а также дозам облучения граждан при проведении медицинских диагностических рентгенорадиологических процедур, создается на базе Федерального радиологического центра при Санкт-Петербургском НИИ радиационной гигиены Минздрава России;

2) ФБД по индивидуальным дозам облучения персонала организаций и населения на территориях, подконтрольных Федеральному управлению "Медбиоэкстрем" и Минобороны России, создается на базе Государственного научного Центра РФ - Института биофизики Федерального управления медико-биологических и экстремальных проблем при Минздравсоцразвития России;

3) ФБД по индивидуальным дозам облучения персонала предприятий, подконтрольных государственным органам, осуществляющим санитарно-эпидемиологический надзор;

4) ФБД РГМДР по индивидуальным дозам облучения граждан, получаемым при радиационных авариях, и обобщенным данным облучения населения регионов за счет различных источников, функционирующий на базе Медицинского радиологического НЦ РАМН.

Региональный уровень включает региональные центры субъектов РФ (РЦ) по учету и контролю индивидуальных доз облучения граждан.

РЦ осуществляют сбор, обобщение, первичную обработку и передачу на машиночитаемом носителе в федеральные банки данных информации об индивидуальных дозах облучения населения субъекта РФ от различных источников облучения, а также создают региональные базы данных по индивидуальным дозам облучения граждан.

Ведомственный уровень включает ведомственные центры (ВЦ) по учету и контролю индивидуальных доз облучения персонала.

ВЦ осуществляют сбор, обобщение, первичную обработку и передачу на машиночитаемом носителе в федеральные банки данных информации об индивидуальных дозах облучения персонала подведомственных организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, а также создают ведомственные базы данных по индивидуальным дозам облучения персонала.

Предприятия, учреждения, организации, использующие источники ионизирующего излучения, получают информацию о дозах облучения граждан путем осуществления радиационного контроля, результаты которого используются для оценки индивидуальных доз облучения граждан. Основной задачей при этом является получение и первичный учет информации по персональным и среднегрупповым индивидуальным дозам облучения граждан и передача ее на ведомственный и региональный уровни. Организации заполняют и представляют в установленном порядке годовые формы федерального государственного статистического наблюдения за индивидуальными дозами облучения граждан.

Функционирование элементов структуры ЕСКИД всех уровней осуществляется в установленном порядке. При проведении различных видов радиационного контроля и оценок индивидуальных доз облучения граждан должны использоваться методические документы, согласованные с органами Роспотребнадзора и включенные в методическое обеспечение ЕСКИД.

На основании Приказа Минздрава России от 21 июня 2003 г. N 268 "Об утверждении Положений о федеральных банках данных" также утверждено Положение о федеральном банке данных по индивидуальным дозам облучения персонала организаций, использующих в работе источники ионизирующего излучения (далее - ИИИ), и дозам облучения граждан РФ, подвергшихся аварийному облучению.

Федеральный банк данных формируется на базе единого методического и компьютерного обеспечения по учету доз облучения лиц из персонала в условиях нормальной эксплуатации техногенных ИИИ, доз облучения лиц из персонала в условиях радиационной аварии или планируемого повышенного облучения, а также граждан РФ из населения, подвергшихся аварийному облучению.

Основными целями создания и функционирования федерального банка данных являются контроль, учет и аналитическая обработка индивидуальных доз облучения граждан; выявление лиц, подвергшихся облучению выше установленных пределов; оценка воздействия техногенных ИИИ, используемых в промышленности, на персонал организаций и население; осуществление контроля за соблюдением правил охраны труда в области обеспечения радиационной безопасности и разработки мер по снижению уровней облучения населения.

На федеральный банк данных в установленном законом порядке возложено решение следующих основных задач:

- организация и контроль соблюдения метрологических, технических и информационных требований к контролю индивидуальных доз облучения граждан;

- организация и проведение контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан от техногенных ИИИ, подлежащих контролю согласно НРБ-99;

- ведение учета индивидуальных доз облучения граждан;

- ведение банков данных индивидуальных доз облучения граждан на уровнях организации, субъекта РФ и на федеральном уровне;

- подготовка ежегодного отчета по индивидуальным дозам облучения персонала и граждан РФ, подвергшихся облучению от техногенных ИИИ.

Информацию о дозах облучения персонала представляют все организации, использующие в работе техногенные ИИИ и осуществляющие контроль и учет индивидуальных доз персонала при эксплуатации источников, при этом контролю и учету подлежат индивидуальные дозы облучения персонала организаций, осуществляющих деятельность с использованием техногенных ИИИ в условиях их нормальной эксплуатации, в условиях радиационной аварии, при планируемом повышенном облучении, а также индивидуальные дозы облучения граждан, подвергшихся аварийному облучению.

Основными контролируемыми параметрами при этом являются годовая эффективная доза от внешнего облучения, годовая эффективная доза от внутреннего облучения и эквивалентные дозы локального облучения органов или тканей работника.

В целях получения достоверной информации о дозах облучения персонала за определенный период времени для своевременного выявления, установления наличия источника повышенного уровня облучения персонала и предупреждения переоблучения персонала администрация предприятий, учреждений и организаций проводит индивидуальный дозиметрический контроль, порядок организации и проведения которого устанавливается на основании соответствующего Руководства, утвержденного Главным государственным санитарным врачом СССР 16 ноября 1983 г. N 2925-83.

Такой контроль является составной частью радиационного контроля, осуществляемого при санитарно-гигиенической оценке условий труда персонала, непосредственно работающего в сфере действия ионизирующих излучений.

Глава V. ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ПРИ РАДИАЦИОННОЙ АВАРИИ

Статья 19. Защита населения и работников (персонала) от радиационной аварии

Комментарий к статье 19

1. Комментируемая статья посвящена одному из важнейших аспектов обеспечения радиационной безопасности - отношениям в области защиты населения и территорий от негативных последствий радиационных аварий на радиационно опасных объектах, а также предприятиях, учреждениях и организациях, использующих источники ионизирующего излучения.

Общее правовое регулирование отношений в области защиты населения и персонала от радиационной аварии осуществляется в следующем порядке.

Радиационная авария, предусмотренная комментируемой статьей, является разновидностью чрезвычайной ситуации.

Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" дается общее понятие чрезвычайной ситуации, под которой признается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, способная повлечь или повлекшая за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Под предупреждением чрезвычайных ситуаций понимают комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения.

В отношении регулирования порядка предупреждения населения о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера также действуют следующие нормативные акты:

- Постановление Правительства РФ от 24 марта 1997 г. N 334 "О Порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";

- Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. N 304 "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";

- Постановление Правительства РФ от 2 ноября 2000 г. N 841 "Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны";

- Постановление Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. N 547 "О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и т.д.

Приказом Госкомэкологии РФ от 1 марта 2000 г. N 120 "Об упорядочении представления территориальными органами Госкомэкологии России информации о чрезвычайных ситуациях" закрепляется, что радиационная авария - авария на радиационно опасном объекте, приводящая к выходу или выбросу радиоактивных веществ и (или) ионизирующих излучений за предусмотренные проектом для нормальной эксплуатации данного объекта границы в количествах, превышающих установленные пределы безопасности его эксплуатации.

Радиоактивным загрязнением признается загрязнение поверхности земли, атмосферы, воды либо продовольствия, пищевого сырья, кормов и различных предметов радиоактивными веществами в количествах, превышающих уровень, установленный нормами радиационной безопасности и правилами работы с радиоактивными веществами. В зависимости от степени радиоактивного загрязнения территорий различают зоны умеренного, сильного, опасного и чрезвычайно опасного загрязнения.

Основным источником опасности признается радиационно опасный объект, где хранятся, перерабатываются, используются или транспортируются радиоактивные вещества. При аварии или разрушении на данном объекте может произойти облучение ионизирующим излучением или радиоактивное загрязнение людей, объектов животного и растительного мира, окружающей среды.

Возникновение и последствия радиационных аварий в первую очередь зависят от вида аварийного источника ионизирующего излучения.

Следует отметить, что существует множество классификаций видов и типов аварийных источников. Так, радиационные объекты могут быть разделены на ядерные, радиоизотопные и создающие ионизирующее излучение за счет ускорения (замедления) заряженных частиц в электромагнитном поле - электрофизические объекты. Такое деление достаточно условно, поскольку, например, атомные электростанции одновременно могут являться и ядерными, и радиоизотопными объектами. К чисто радиоизотопным объектам можно отнести, например, пункты захоронения радиоактивных отходов или радиоизотопные технологические облучательские установки.

В случае отнесения радиационно опасных объектов к опасным промышленным объектам (в соответствии с приложением 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов") требуется разработка и утверждение типового паспорта безопасности опасного объекта", предназначенного для выработки мероприятий безопасности в случае возможности возникновения чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с Приказом МЧС России от 4 ноября 2004 г. N 506 паспорт безопасности опасного объекта разрабатывается для решения следующих задач:

- определения показателей степени риска чрезвычайных ситуаций для персонала опасного объекта и проживающего вблизи населения;

- определения возможности возникновения чрезвычайных ситуаций на опасном объекте;

- оценки возможных последствий чрезвычайных ситуаций на опасном объекте;

- оценки возможного воздействия чрезвычайных ситуаций, возникших на соседних опасных объектах;

- оценки состояния работ по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности к ликвидации чрезвычайных ситуаций на опасном объекте;

- разработки мероприятий по снижению риска и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций на опасном объекте.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" определяется порядок организации и функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), далее именуемой единой системой, состоящей из функциональных и территориальных подсистем, которая действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях.

Единая система объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и осуществляет свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

2. В соответствии с Методическими указаниями МУ 2.6.1.2005-05 "Установление категории потенциальной опасности радиационного объекта" (далее - Методические указания), утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 25 июля 2005 г., определяется категория радиационного объекта, устанавливаемая в зависимости от степени его потенциальной радиационной опасности для населения и персонала в условиях возможной максимальной для данного объекта радиационной аварии.

При установлении категории потенциальной опасности радиационного объекта оцениваются эффективные дозы потенциального облучения персонала и населения в результате максимальной радиационной аварии в таких пространственных зонах, как помещения, где осуществляется непосредственное обращение с источниками ионизирующего излучения, остальная территория радиационного объекта, санитарно-защитная зона (СЗЗ) радиационного объекта, а также территория за пределами санитарно-защитной зоны.

По результатам этих оценок определяется территория возможного распространения аварийного радиационного воздействия.

Основой для установления категории потенциальной опасности является характеристика максимальной радиационной аварии на радиационном объекте, при которой масштаб (территория) аварийного радиационного воздействия на персонал или население является наибольшим.

Установление категории радиационного объекта базируется на оценке последствий аварий, возникновение которых не связано с транспортированием источников излучения за пределами территории объекта и гипотетическим внешним воздействием (например, взрывы в результате попадания ракеты или террористического акта и т.п.).

При установлении категории радиационного объекта должны рассматриваться возможные радиационные аварии, как на территории радиационного объекта, так и в местах постоянного или временного хранения относящихся к данному объекту транспортабельных установок, содержащих источники ионизирующего излучения (например, переносные дефектоскопы, передвижные медицинские рентгеновские установки и другие).

При проектировании радиационного объекта организация, разрабатывающая проект, разрабатывает сценарии возможных радиационных аварий на объекте, среди которых должна быть выделена максимальная по масштабу радиационного воздействия авария. В проекте для максимальной радиационной аварии приводится оценка эффективных доз потенциального облучения персонала и населения на территории радиационного объекта, в его санитарно-защитной зоне и за ее пределами.

В случае если на радиационном объекте изменились условия (размещение источников, технология использования, системы защиты и т.п.), влияющие на масштаб максимальной радиационной аварии, категория радиационного объекта может быть изменена по согласованию с органами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

При установлении категории радиационного объекта для определения масштабов возможного аварийного радиационного воздействия на различные категории облучаемых лиц используются следующие уровни (гигиенические критерии) эффективных доз потенциального облучения:

1) для персонала группы А - 20 мЗв;

2) для персонала группы Б - 5 мЗв;

3) для населения - 1 мЗв.

Комментируемой статьей закрепляется, что критерии принятия решений по потенциально возможным радиационным авариям, характер и масштаб мероприятий по ликвидации их последствий напрямую зависят от категории радиационного объекта.

В Методических указаниях содержится положение, согласно которому в случае получения населением за пределами санитарно-защитной зоны радиационного объекта при максимальной радиационной аварии эффективной дозы потенциального облучения более 1,0 мЗв объекту присваивается I категория.

Если радиационный объект не относится к I категории и в его санитарно-защитной зоне, которая не совпадает с территорией объекта, при максимальной радиационной аварии возможно получение хотя бы одной из категорий облучаемых лиц, нахождение которых в ней допускается установленным на объекте режимом посещения, эффективной дозы потенциального облучения, превышающей допустимые уровни, объекту присваивается II категория.

Если радиационный объект не относится ни к I, ни ко II категории и на его территории вне помещений, где осуществляется непосредственное обращение с источниками ионизирующего излучения, при максимальной радиационной аварии возможно получение хотя бы одной из категорий облучаемых лиц, нахождение которых на территории объекта допускается установленным на нем режимом посещения, эффективной дозы потенциального облучения, превышающей допустимые уровни, объекту присваивается III категория.

Всем остальным радиационным объектам присваивается IV категория потенциальной радиационной опасности.

Определение категории потенциальной опасности радиационного объекта проводит проектная организация при его проектировании в соответствии с требованиями санитарного законодательства, после чего на стадии проектирования установленная категория согласовывается с органами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Для действующих радиационных объектов категорию потенциальной опасности определяет руководитель радиационного объекта с учетом сценария максимальной радиационной аварии по согласованию с вышеуказанными органами.

При наличии на радиационном объекте нескольких источников ионизирующего излучения (установок, содержащих источники ионизирующего излучения) категория его потенциальной опасности определяется отдельно для каждого источника (установки), а радиационному объекту присваивается максимальная из определенных для имеющихся на нем источников ионизирующего излучения категорий.

Установление категории потенциальной опасности радиационного объекта осуществляется на основании анализа официальных материалов проекта, включающих сценарии максимальных радиационных аварий для всех имеющихся установок, содержащих источники ионизирующего излучения.

Выше отмечалось, что планы мероприятий по защите персонала и населения в случае аварий и ликвидации их последствий разрабатываются с учетом категории радиационного объекта по потенциальной радиационной опасности, критериев для принятия решения о мерах по защите персонала и населения в случае аварии.

Для объектов I и II категорий по потенциальной радиационной опасности должны быть разработаны, согласованы, утверждены и готовы к осуществлению планы мероприятий по защите как персонала, так и населения в случае аварии с учетом ее радиационных последствий.

Для объектов III и IV категорий по потенциальной радиационной опасности должны быть разработаны, согласованы, утверждены и готовы к осуществлению планы мероприятий по защите персонала в случае аварии с учетом ее радиационных последствий.

Для всех категорий объектов по потенциальной радиационной опасности должны быть разработаны инструкции по действиям персонала в аварийных ситуациях.

До ввода в эксплуатацию объектов I и II категорий по потенциальной радиационной опасности должны быть предусмотрены основные и дублирующие средства связи с вышестоящей организацией, органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, специально уполномоченными решать задачи по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и органами регулирования безопасности.

План мероприятий по защите персонала в случае аварии и ликвидации ее последствий для объектов любой категории по потенциальной радиационной опасности разрабатывается эксплуатирующей организацией. Поддержание постоянной готовности к реализации плана мероприятий по защите персонала в случае аварии возлагается на эксплуатирующую организацию.

План мероприятий по защите населения в случае аварии на объектах I и II категорий по потенциальной радиационной опасности разрабатывается в установленном порядке компетентными органами исполнительной власти и должен предусматривать координацию действий объектовых и территориальных органов по чрезвычайным ситуациям субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также министерств и ведомств, участвующих в реализации мероприятий по защите населения и в ликвидации последствий аварий. Объем и содержание планируемых мероприятий должны соответствовать прогнозируемым последствиям.

Планами мероприятий по защите персонала и населения в случае аварии на радиационном объекте должны быть установлены уровни аварийной готовности и уровни вмешательства, а также определено, кто, откуда, в какие сроки, при каких условиях, по каким каналам связи, какие организации оповещает об аварии. Планами должны предусматриваться необходимое оборудование и средства реализации запланированных мероприятий по защите персонала и населения в случае аварии на таком объекте и должно быть указано, кто, откуда и в какие сроки их доставляет.

Эксплуатирующая организация должна выделять и поддерживать в постоянной готовности помещения, оснащенные необходимым оборудованием, приборами, средствами связи, средствами индивидуальной защиты, для выполнения планов мероприятий по защите персонала и населения, а также обеспечивать разработку программы подготовки и методики проведения противоаварийных тренировок персонала для отработки действий в условиях аварии на радиационном объекте и организовывать проведение тренировок.

3. В комментируемой статье содержатся императивные нормы, содержащие комплекс требований по защите населения и персонала, адресованных предприятиям, учреждениям и организациям, где осуществляется обращение с техногенными источниками ионизирующего излучения и на которых возможно возникновение радиационных аварий.

Санитарные правила СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)", утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 27 декабря 1999 г., содержат ряд положений, посвященных обеспечению радиационной безопасности при возникновении радиационных аварий.

Закрепляется, что система радиационной безопасности персонала и населения при радиационной аварии должна обеспечивать сведение к минимуму негативных последствий, направленных на предотвращение возникновения детерминированных эффектов и минимизацию вероятности стохастических эффектов.

Детерминированными эффектами излучения признаются клинически выявляемые вредные биологические эффекты, вызванные ионизирующим излучением, в отношении которых предполагается существование порога, ниже которого эффект отсутствует, а выше - тяжесть эффекта зависит от дозы.

Стохастическими эффектами излучения считаются вредные биологические эффекты, вызванные ионизирующим излучением, не имеющие дозового порога возникновения, вероятность возникновения которых пропорциональна дозе и для которых тяжесть проявления не зависит от дозы.

При обнаружении радиационной аварии должны быть предприняты срочные меры по прекращению развития аварии, восстановлению контроля над источником излучения и сведению к минимуму доз облучения и количества облученных лиц из персонала и населения, радиоактивного загрязнения производственных помещений и окружающей среды, экономических и социальных потерь, вызванных аварией.

Выше отмечалось, что в проектной документации каждого радиационного объекта должны быть определены возможные аварии, возникающие вследствие неисправности оборудования, неправильных действий персонала, стихийных бедствий или иных причин, которые могут привести к потере контроля над источниками излучения и облучению людей и (или) радиоактивному загрязнению окружающей среды, перечень которых для конкретных условий работы с источниками излучения согласовывается с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

В проектной документации радиационных объектов I - II категорий должен быть раздел "Инженерно-технические мероприятия гражданской обороны. Мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций", включающий номенклатуру, объем и места хранения средств индивидуальной защиты, медикаментов, аварийного запаса радиометрических и дозиметрических приборов, средств дезактивации и санитарной обработки, инструментов и инвентаря, необходимых для проведения неотложных работ по ликвидации последствий радиационной аварии.

Администрация радиационных объектов I - II категорий обязана разработать, утвердить и согласовать с органами местного самоуправления, органами исполнительной власти, осуществляющими государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, план мероприятий по защите персонала и населения в случае радиационной аварии. План должен содержать следующие основные разделы:

- прогноз возможных аварий на радиационном объекте с учетом вероятных причин, типов и сценариев развития аварии, а также прогнозируемой радиационной обстановки при авариях разного типа;

- критерии для принятия решений о проведении защитных мероприятий;

- перечень организаций, с которыми осуществляется взаимодействие при ликвидации аварии и ее последствий;

- организация аварийного радиационного контроля;

- оценка характера и размеров радиационной аварии;

- порядок введения аварийного плана в действие;

- порядок оповещения и информирования;

- поведение персонала при аварии;

- обязанности должностных лиц при проведении аварийных работ;

- меры защиты персонала при проведении аварийных работ;

- противопожарные мероприятия;

- мероприятия по защите населения и окружающей среды;

- оказание медицинской помощи пострадавшим;

- меры по локализации и ликвидации очагов (участков) радиоактивного загрязнения;

- подготовка и тренировка персонала к действиям в случае аварии.

На всех радиационных объектах должна быть в наличии разработанная и согласованная в установленном законом порядке инструкция по действиям персонала в аварийных ситуациях.

На производственных участках, в санпропускнике и здравпункте радиационного объекта должны находиться аптечки с набором необходимых средств первой помощи пострадавшим при аварии, а на объектах, где проводится работа с радиоактивными веществами в открытом виде, также и восполняемый запас средств санитарной обработки лиц, подвергшихся загрязнению.

В каждой организации, в которой возможна радиационная авария, должна быть предусмотрена система экстренного оповещения о возникшей аварии, по сигналам которой персонал должен действовать в соответствии с планом мероприятий по ликвидации радиационной аварии и должностными инструкциями.

Во всех случаях установления факта радиационной аварии администрация организации обязана проинформировать органы государственной власти, в том числе федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, а также органы местного самоуправления.

Органы исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с утвержденным планом мероприятий по защите населения в случае радиационной аварии обеспечивают быстрое поступление данных о радиационной аварии специалистам в области радиационной защиты и их участие в информации населения о радиационной аварии, рекомендуемых способах и средствах защиты.

Ряд положений, посвященных защите населения и работников (персонала) от радиационных аварий, содержится также в Приказе Минздрава России от 24 января 2000 г. N 20 "О введении в действие руководства по организации санитарно-гигиенических и лечебно-профилактических мероприятий при крупномасштабных радиационных авариях", Приказе Минздрава России от 16 декабря 1997 г. N 372 "О совершенствовании медико-психологической и психиатрической помощи населению, подвергшемуся воздействию радиации в результате радиационных аварий, катастроф", а также иных нормативных правовых актах.

5. В комментируемой статье содержится требование, согласно которому организации, на которых возможно возникновение радиационных аварий, обязаны иметь необходимые средства для оповещения и обеспечения ликвидации последствий радиационных аварий.

В соответствии с Постановлением СМ - Правительства РФ от 1 марта 1993 г. N 178 "О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов" в целях совершенствования мероприятий гражданской обороны по защите населения, проживающего в районах размещения потенциально опасных объектов, последствия аварий на которых могут выходить за пределы этих объектов и создавать угрозу жизни и здоровью людей, органы исполнительной власти республик в составе РФ, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, министерства, ведомства и организации РФ, в ведении которых находятся потенциально опасные объекты (ядерно-, радиационно-, химически опасные предприятия и гидросооружения), обязаны обеспечивать включение в проекты на строительство потенциально опасных объектов разделов, предусматривающих создание локальных систем оповещения, проектирование и строительство локальных систем оповещения на действующих потенциально опасных объектах, создание объединенных локальных систем оповещения для групп потенциально опасных объектов, размещенных компактно в пределах крупных промышленных центров (зон), с централизованным управлением от местных штабов гражданской обороны, включив их проектирование и строительство в генеральные планы развития промышленных центров (зон).

Указанные органы обязаны установить зоны действия локальных систем оповещения в районах размещения ядерно опасных и радиационно опасных объектов - в радиусе 5 км вокруг объектов (включая поселок объекта).

Ответственность за организацию оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов возлагается на министерства, ведомства и организации, в ведении которых находятся потенциально опасные объекты, рабочих и служащих этих объектов, рабочих и служащих других предприятий, учреждений и население в пределах зон действия локальных систем оповещения, штабы гражданской обороны республик в составе РФ, краев, областей, автономных образований, городов, на территории которых действуют потенциально опасные объекты, а также на органы исполнительной власти республик в составе РФ, краев, областей, автономных образований, городов, на территории которых действуют потенциально опасные объекты, остальное население, проживающее в зонах возможного радиоактивного и химического заражения (загрязнения) и катастрофического затопления, в том числе в части дублирования оповещения указанного выше населения.

В рамках указанных отношений действует также Приказ МЧС России, Министерства информационных технологий и связи РФ и Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 25 июля 2006 г. N 422/90/376 "Об утверждении Положения о системах оповещения населения", которым определяются назначение и задачи, а также порядок реализации мероприятий по совершенствованию систем оповещения, поддержанию их в постоянной готовности к оповещению населения.

Устанавливается, что система оповещения представляет собой организационно-техническое объединение сил, средств связи и оповещения, сетей вещания, каналов сети связи общего пользования, обеспечивающих доведение информации и сигналов оповещения до органов управления, сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и населения.

Системы оповещения создаются:

- на федеральном уровне - федеральная система оповещения (на территории РФ);

- на межрегиональном уровне - межрегиональная система оповещения (на территории федерального округа);

- на региональном уровне - региональная система оповещения (на территории субъекта РФ);

- на муниципальном уровне - местная система оповещения (на территории муниципального образования);

- на объектовом уровне - локальная система оповещения (в районе размещения потенциально опасного объекта).

В соответствии с положениями ст. ст. 7, 8 и 9 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" создание и поддержание в постоянной готовности к действию систем оповещения является составной частью комплекса мероприятий, проводимых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями в пределах своих полномочий на соответствующих территориях (объектах), по подготовке и ведению гражданской обороны, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, системы оповещения могут быть задействованы как в мирное, так и в военное время.

Системы оповещения предназначены для обеспечения своевременного доведения информации и сигналов оповещения до органов управления, сил и средств гражданской обороны, РСЧС и населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Основной способ оповещения населения - передача информации и сигналов оповещения по сетям связи для распространения программ телевизионного вещания и радиовещания.

6. Закрепленное комментируемой статьей положение о том, что для ликвидации последствий потенциально возможных радиационных аварий могут привлекаться аварийно-спасательные формирования, создаваемые из числа работников (персонала) соответствующих организаций, противоречит действующему федеральному законодательству (см. подробнее [комментарий к ст. 21](#P2130) Закона).

Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" устанавливается, что ликвидация чрезвычайных ситуаций - это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" под аварийно-спасательным формированием понимается самостоятельная или входящая в состав аварийно-спасательной службы структура, предназначенная для проведения аварийно-спасательных работ, основу которой составляют подразделения спасателей, оснащенные специальными техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами.

Входящий в состав аварийно-спасательного формирования спасатель - это гражданин, подготовленный и аттестованный на проведение аварийно-спасательных работ - действий по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды в зоне чрезвычайных ситуаций, локализации чрезвычайных ситуаций и подавлению или доведению до минимально возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов, характеризующихся наличием факторов, угрожающих жизни и здоровью проводящих эти работы людей и требующих специальной подготовки, экипировки и оснащения.

Тем не менее ст. 7 указанного Федерального закона содержит положение том, что в организациях, занимающихся одним или несколькими видами деятельности, при осуществлении которых законодательством РФ предусмотрено обязательное наличие у организаций собственных аварийно-спасательных служб и формирований, руководством организаций по согласованию с органами управления при органах исполнительной власти субъектов РФ, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, могут создаваться аварийно-спасательные службы и формирования на нештатной основе либо общественных началах.

Общественные аварийно-спасательные формирования создаются общественными объединениями, уставными задачами которых является участие в проведении работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Нештатные аварийно-спасательные формирования (далее - нештатные формирования) создаются организациями из числа своих работников в обязательном порядке, если это предусмотрено законодательством РФ, либо по решению администраций организаций в Порядке, предусмотренном Приказом МЧС России от 23 декабря 2005 г. N 999, и представляют собой самостоятельные структуры, созданные на нештатной основе, оснащенные специальными техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами, подготовленные для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в очагах поражения и зонах чрезвычайных ситуаций.

Следовательно, исходя из данной правовой дефиниции, у граждан, включаемых в состав нештатного формирования, не требуется наличие специальных знаний, навыков и необходимой квалификации, предусмотренных ст. 1 ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей".

В Приказе Минздрава России от 24 января 2000 г. N 20 "О введении в действие руководства по организации санитарно-гигиенических и лечебно-профилактических мероприятий при крупномасштабных радиационных авариях" содержится положение, согласно которому лица, принимающие участие в работах по ликвидации последствий радиационных аварий, должны иметь статус спасателя, определяемый ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей".

Нештатные формирования создаются организациями, имеющими потенциально опасные производственные объекты и эксплуатирующими их, а также имеющими важное оборонное и экономическое значение или представляющими высокую степень опасности возникновения чрезвычайных ситуаций в военное и мирное время и другими организациями из числа своих работников.

Действующим законодательством на нештатные аварийно-спасательных формирования возлагается реализация следующих задач:

- проведение аварийно-спасательных работ и первоочередное жизнеобеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий;

- участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также в борьбе с пожарами;

- обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному и иному заражению (загрязнению);

- санитарная обработка населения, специальная обработка техники, зданий и обеззараживание территорий;

- участие в восстановлении функционирования объектов жизнеобеспечения населения;

- обеспечение мероприятий гражданской обороны по вопросам восстановления и поддержания порядка, связи и оповещения, защиты животных и растений, медицинского, автотранспортного обеспечения.

При сравнении указанных положений с содержанием ст. 20 комментируемого Закона именно на нештатные формирования могут быть возложены все мероприятия по обеспечению радиационной безопасности в случае возникновения радиационных аварий.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. N 1479 "Об аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей" закрепляется, что нештатные аварийно-спасательные формирования являются субъектами прохождения обязательной аттестации наряду с профессиональными аварийно-спасательными службами и формированиями с целью определения возможности выполнения ими возложенных на них задач.

В ходе аттестации обязательной проверке подлежат профессиональная подготовка работников органов управления и спасателей аварийно-спасательных служб (формирований), их оснащенность аварийно-спасательными средствами и степень готовности к выполнению аварийно-спасательных работ.

При аттестации аварийно-спасательных служб (формирований) и спасателей устанавливаются единые для всей России квалификационные требования, утверждаемые Межведомственной комиссией по аттестации аварийно-спасательных формирований, спасателей и образовательных учреждений по их подготовке.

Граждане РФ приобретают статус спасателей на основании решения соответствующих аттестационных комиссий по результатам медицинского освидетельствования, выполнения нормативов по физической подготовке и обучения по программам подготовки спасателей.

Указанное положение представляется весьма противоречивым, поскольку неясно, с какой целью федеральный законодатель индивидуализировал указанные разновидности (профессиональные аварийно-спасательные формирования и нештатные аварийно-спасательные формирования), т.к. правовой статус их спасателей фактически одинаков.

Кроме того, в действующем законодательстве не содержится важнейшее положение о том, что на участие в нештатных формированиях в качестве спасателей, т.е. в деятельности, требующей значительного риска для жизни и здоровья, необходимо согласие граждан, а достаточным основанием является лишь решение предприятия, учреждения либо организации, которые не обязаны даже проинформировать гражданина о возможных последствиях (в том числе отдаленных) ликвидации радиационных аварий, что ни в какой мере не является гарантией прав граждан на радиационную безопасность, предусмотренных комментируемым Законом.

Статья 20. Обязанности организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, по обеспечению радиационной безопасности при радиационной аварии

Комментарий к статье 20

1. В содержании комментируемой статьи перечислены обязанности предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, по обеспечению радиационной безопасности при возникновении радиационной аварии (интересно, что федеральный законодатель не включил в качестве таких субъектов организации, эксплуатирующие радиационно опасные объекты, оставив указанные отношения вне правового регулирования комментируемой статьи).

Отношения, сложившиеся в результате возникновения радиационных аварий прошлых лет, актуальны и в настоящее время, что свидетельствуют об острой необходимости качественного правового регулирования отношений, возникающих при обеспечении радиационной безопасности и защиты населения в случае возникновения радиационных аварий и территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

Общее правовое регулирование в указанной области осуществляется на основании Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", в котором среди основных принципов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций устанавливается принцип достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств, включая силы и средства гражданской обороны для реализации объема и содержания мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В соответствии со ст. 14 указанного Федерального закона в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций организации обязаны:

а) планировать и осуществлять необходимые меры в области защиты работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций;

б) планировать и проводить мероприятия по повышению устойчивости функционирования организаций и обеспечению жизнедеятельности работников организаций в чрезвычайных ситуациях;

в) обеспечивать создание, подготовку и поддержание в готовности к применению сил и средств предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществлять обучение работников организаций способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях;

г) создавать и поддерживать в постоянной готовности локальные системы оповещения о чрезвычайных ситуациях;

д) обеспечивать организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах производственного и социального назначения и на прилегающих к ним территориях в соответствии с планами предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

е) финансировать мероприятия по защите работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций;

ж) создавать резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

з) предоставлять в установленном порядке информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также оповещать работников организаций об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

и) предоставлять в установленном порядке федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, участки для установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, осуществлять в установленном порядке распространение информации в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях, подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций путем предоставления и (или) использования имеющихся у организаций технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, а также каналов связи, выделения эфирного времени и иными способами.

2. Следует отметить, что весь объем мероприятий по обеспечению ликвидации последствий радиационной аварии, перечисленных комментируемой статьей, возлагается на организации, осуществляющие деятельность с использованием источников ионизирующего излучения. В соответствии с комментируемым Законом указанные субъекты являются единственными лицами, на которых возлагаются меры по локализации очага радиоактивного загрязнения, по оказанию медицинской помощи пострадавшим от радиационной аварии, а также по нормализации радиационной обстановки на соответствующей территории (подробнее о правовом статусе нештатных аварийно-спасательных формирований, обеспечивающих ликвидацию последствий радиационной аварии, см. [комментарий к ст. 19](#P2024)). Реализация данных положений требует значительных финансовых и организационных ресурсов, что может повлечь на практике значительные трудности, т.к. в большинстве случаев требует взаимодействия со специально уполномоченными государственными органами власти и управления.

Тем не менее в содержании комментируемой статьи отсутствуют необходимые положения об организации такого взаимодействия, что неизбежно скажется на эффективности и результатах осуществления закрепленных мероприятий и снизит общие гарантии прав граждан на радиационную безопасность.

В некоторых случаях действующим законодательством предусматривается механизм взаимодействия органов государственной власти, а также предприятий, учреждений и организаций в области обеспечения радиационной безопасности при возникновении радиационных аварий.

В соответствии с Приказом МЧС России от 21 декабря 2005 г. N 993 "Об утверждении Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты" определяется порядок предоставления населению средств индивидуальной защиты (далее - СИЗ), который осуществляется в соответствии с основными задачами в области гражданской обороны и в комплексе мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также для защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Накопление СИЗ осуществляется заблаговременно в мирное время в запасах материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств и резервах материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее - запасы (резервы) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций и в составе государственного материального резерва).

Обеспечение населения СИЗ осуществляется федеральными органами исполнительной власти - в отношении работников этих органов и бюджетных организаций, находящихся в их ведении и членов их семей; органами исполнительной власти субъектов РФ - в отношении работников этих органов и бюджетных организаций, находящихся в их ведении, а также населения, проживающего на территории соответствующего субъекта РФ; органами местного самоуправления - в отношении работников этих органов и созданных ими муниципальных предприятий и учреждений; организациями - в отношении работников этих организаций и подведомственных им объектов производственного и социального назначения.

МЧС России участвует в обеспечении СИЗ детей, неработающих пенсионеров, а также населения, проживающего вблизи радиационно опасных объектов, за счет средств федерального бюджета.

Обеспечению СИЗ в военное время подлежит население, проживающее на территориях в пределах границ зон возможного радиоактивного, химического и биологического загрязнения (заражения), а в мирное время - население, проживающее на территориях в пределах границ зон возможного опасного радиоактивного загрязнения (заражения) при авариях на радиационно опасных объектах (далее - РОО).

Накопление СИЗ в запасах (резервах) осуществляется для обеспечения проведения мероприятий ГО и защиты населения, проживающего на территориях и в населенных пунктах для работников РОО и организаций, расположенных на территориях в границах зон опасного радиоактивного загрязнения (заражения), - противогазы и респираторы из расчета на 100% от их общей численности и другие СИЗ в соответствии с табелями оснащения аварийно-спасательных формирований и спасательных служб, привлекаемых к выполнению задач по ГО и защите населения от чрезвычайных ситуаций; для работников иных организаций (кроме РОО и организаций, расположенных на территориях в границах зон опасного радиоактивного загрязнения (заражения)) - противогазы из расчета на 100% от общей численности их работников и другие СИЗ в соответствии с табелями оснащения аварийно-спасательных формирований и спасательных служб, привлекаемых к выполнению задач по ГО и защите населения от чрезвычайных ситуаций.

Контроль за накоплением СИЗ в запасах (резервах), их хранением и использованием по прямому назначению осуществляется:

- МЧС России - за СИЗ в запасах (резервах) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций;

- структурными подразделениями (работниками) федеральных органов исполнительной власти, уполномоченными на решение задач в области ГО и защиты населения, - за СИЗ в запасах (резервах) федеральных органов исполнительной власти и бюджетных организаций, находящихся в их ведении;

- региональными центрами МЧС России - за СИЗ в запасах (резервах) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, находящихся на обслуживаемых ими территориях;

- территориальными органами МЧС России - за СИЗ в запасах (резервах) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, находящихся на территории субъекта РФ;

- органами по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям субъектов РФ - за СИЗ в запасах (резервах) органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, находящихся на территории субъекта РФ;

- органами по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям органов местного самоуправления - за СИЗ в запасах (резервах) органов местного самоуправления и организаций, расположенных на территории муниципального образования;

- структурными подразделениями (работниками) организаций, уполномоченными на решение задач в области ГО и защиты населения - за СИЗ в запасах (резервах) этих организаций.

3. Деятельность, осуществляемая с использованием источников ионизирующего излучения, является радиационно опасной, следовательно, к данным отношениям полностью применимы положения, устанавливающие порядок взаимодействия организаций, осуществляющих такую деятельность, с органами государственной власти при ликвидации последствий радиационных аварий.

Так, Приказом Роспотребнадзора от 9 января 2007 г. N 1 "О создании межрегиональных центров по вопросам радиационной безопасности" (далее - Центры) закрепляется механизм взаимодействия Центров и предприятий, учреждений, организаций, осуществляющих радиационно опасную деятельность.

Центры являются консультативно-методическими, экспертными органами, выполняющими функции межрегионального учреждения Роспотребнадзора по вопросам изучения, исследования и оценки основных показателей радиационной безопасности населения, ведению работ по радиационно-гигиенической паспортизации территорий прикрепленных субъектов РФ, контролю и учету доз облучения населения этих территорий в рамках единой системы контроля индивидуальных доз облучения граждан.

Центры обязаны своевременно информировать Роспотребнадзор о случаях выявления радиационных аварий, превышения допустимых уровней облучения населения и персонала, превышений допустимого содержания радионуклидов в исследуемых пробах и о результатах их отрицательного воздействия на здоровье людей, оказывать практическую помощь организациям, использующим источники ионизирующего излучения, в том числе при организации производственного радиационного контроля, а также способствовать получению консультативной, практической и методической помощи при радиационных авариях и других чрезвычайных ситуациях.

4. В комментируемой статье содержится положение, согласно которому организации, осуществляющие деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, обязаны своевременно принять меры по оказанию медицинской помощи пострадавшим в результате радиационной аварии.

Определенная область взаимодействия в данной сфере устанавливается Приказом Минздрава России от 24 января 2000 г. N 20 "О введении в действие руководства по организации санитарно-гигиенических и лечебно-профилактических мероприятий при крупномасштабных радиационных авариях".

Отмечается, что особое внимание при организации медицинской помощи при радиационных авариях необходимо уделять прогнозу медико-санитарных последствий возможных радиационных аварий; подготовке медицинских сил и средств к радиационным авариям; медицинской помощи в начальный период аварии; медицинскому обеспечению (сопровождению) проведения защитных мероприятий (укрытие, йодная профилактика, эвакуация и др.); лечению пораженных в специализированных учреждениях; медицинскому снабжению; санитарно-гигиеническому обеспечению.

При оказании медицинской помощи в специфических условиях радиационной аварии необходимо организовать систему радиационной безопасности, обеспечивающую радиационную защиту персонала, спасателей, сотрудников медицинских и других формирований, принимающих участие в ликвидации последствий аварии. Такая система включает: индивидуальный дозиметрический контроль, установление санитарно-пропускного режима; проведение санитарной обработки пораженных; мероприятия по предотвращению распространения радиоактивных загрязнений (дезактивация загрязненных поверхностей помещений и средств индивидуальной защиты, организация захоронения образующихся радиоактивных отходов).

Перечисленные задачи должны быть предусмотрены организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения при планировании и организации работ по ликвидации последствий радиационных аварий.

Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. N 195 была создана Всероссийская служба медицины катастроф (далее - ВСМК), являющаяся частью функциональной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Основными задачами ВСМК являются:

- организация и осуществление медико-санитарного обеспечения при ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- обеспечение готовности органов управления, системы связи и оповещения, формирований и учреждений ВСМК к действиям в чрезвычайных ситуациях;

- сбор, обработка, обмен и предоставление информации медико-санитарного характера в области защиты населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций;

- участие в осуществлении государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций;

- создание и рациональное использование резервов финансовых, медицинских и материально-технических ресурсов для обеспечения работы ВСМК;

- участие в разработке и осуществлении мер по социальной защите населения, проведении гуманитарных акций, обеспечении условий для реализации гражданами своих прав и обязанностей в области защиты от чрезвычайных ситуаций;

- разработка и постоянное совершенствование единой системы медицинского обеспечения населения при возникновении чрезвычайных ситуаций;

- прогнозирование и оценка медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций;

- участие в подготовке населения и спасателей к оказанию первой медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях;

- научно-исследовательская работа по развитию и совершенствованию структуры и деятельности ВСМК;

- международное сотрудничество в области медицины катастроф.

При радиационных авариях ВСМК отвечает за организацию взаимодействия входящих в службу сил и средств при планировании и проведении мероприятий по ликвидации медико-санитарных последствий; за прогнозирование и оценку медико-санитарных последствий; организацию и осуществление лечебно-профилактических и санитарно-гигиенических мероприятий; организацию и координацию работ по оказанию экстренной медицинской помощи пораженным; координацию работ по организации эвакуации пораженных и больных; обеспечение экстренных поставок лекарственных средств.

ВСМК также координирует разработку, внедрение и совершенствование методов и средств оказания экстренной медицинской помощи и лечения пораженных при радиационных авариях и функционально объединяет службы медицины катастроф Минздрава России и Минобороны России, а также силы и средства МПС России, МВД России и других федеральных органов исполнительной власти, предназначенные для ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций.

ВСМК имеет свои формирования и учреждения: подвижные госпитали, отряды, группы, создаваемые из персонала лечебно-профилактических, санитарно-профилактических, медицинских учебных и научно-исследовательских учреждений.

В соответствии с указанным Постановлением ВСМК организована на 5 уровнях: федеральном, региональном, территориальном, местном и объектовом.

При ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций используются все находящиеся в зоне чрезвычайной ситуации лечебно-профилактические, санитарно-гигиенические, противоэпидемические и аптечные учреждения независимо от их ведомственной принадлежности.

Координация подготовки и взаимодействия органов управления, а также использования формирований и учреждений, входящих в состав ВСМК, возлагается на службу медицины катастроф Минздравсоцразвития России, которая должна обеспечить:

- разработку научно-методических принципов деятельности ВСМК;

- подготовку, повышение квалификации и аттестацию специалистов ВСМК;

- разработку методических основ подготовки населения к оказанию первой медицинской помощи при чрезвычайных ситуациях;

- руководство силами и средствами, участвующими в ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций.

Санитарными правилами СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)", утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 27 декабря 1999 г., закрепляется ряд полномочий органов и организаций государственного санитарно-эпидемиологического надзора в сфере участия в выполнении задач при расследовании и ликвидации последствий радиационной аварии. Это касается проведения предварительного радиационного контроля; выявления лиц, которые могли подвергнуться аварийному облучению; контроля за обеспечением радиационной безопасности лиц, принимающих участие в расследовании и ликвидации аварии, а также за уровнями радиоактивного загрязнения производственной и окружающей среды, источников водоснабжения, продуктов питания; гигиенической оценки радиационной обстановки и индивидуальных доз облучения персонала и отдельных групп населения, а также лиц, принимавших участие в аварийных работах; оценки эффективности дезактивации и санитарной обработки; разработки предложений для органов исполнительной власти субъекта РФ и для организаций по защите персонала и населения с прогнозом радиационной обстановки; контроля за сбором, удалением и захоронением радиоактивных отходов.

Особые режимы проживания населения в зонах радиоактивного загрязнения, контроль за радиационной обстановкой на соответствующей территории, учет доз облучения населения устанавливаются органами исполнительной власти субъекта РФ по рекомендациям органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

На территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате радиационной аварии, должны осуществляться радиационный контроль с оценкой доз облучения населения за счет радиоактивного загрязнения территории, если эта доза может превысить 10 мкЗв/год, радиационный контроль за другими основными видами загрязнения населения, оптимизированное снижение доз по всем основным видам облучения, если доза облучения населения за счет радиоактивного облучения территории превышает 1,0 мЗв/год, оптимизированные защитные мероприятия, не нарушающие нормальную жизнедеятельность населения, хозяйственное и социальное функционирование территории, если доза облучения за счет радиоактивного загрязнения территории превышает 0,1 мЗв/год, но не более 1,0 мЗв/год.

Администрация организации, осуществляющей хозяйственную деятельность на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, обеспечивает условия работы, при которых облучение работников за счет радиоактивного загрязнения не превысит 5 мЗв/год.

В организациях, где облучение работников за счет аварийного загрязнения превышает 1 мЗв/год, создается служба радиационной безопасности, которая осуществляет радиационный контроль и проводит мероприятия по снижению облучения работников в соответствии с принципом оптимизации. Порядок радиационного контроля согласовывается с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Несмотря на достаточное правовое регулирование действующим законодательством механизма взаимодействия специально уполномоченных органов власти и управления и организаций, осуществляющих деятельность, связанную с использованием источников ионизирующего излучения, в области ликвидации последствий радиационных аварий, мы не будем подробным образом освещать данные отношения, т.к. федеральным законодателем указанное взаимодействие комментируемой статьей не предусматривается.

Статья 21. Планируемое повышенное облучение граждан, привлекаемых для ликвидации последствий радиационной аварии

Комментарий к статье 21

1. Содержание комментируемой статьи имеет важное конституционное значение, поскольку касается личных, естественных, субъективных и неотчуждаемых прав и свобод личности - прав на жизнь, здоровье и медицинскую помощь.

Субъектами правового регулирования указанной статьи выступают граждане, привлекаемые к ликвидации последствий радиационных аварий, аварийно-спасательных работ и дезактивации.

Радиационная авария является разновидностью чрезвычайной ситуации, т.е. обстановки на определенной территории, сложившейся в результате опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей (подробнее об радиационной аварии и источниках ее возникновения см. подробнее [комментарий к ст. 19](#P1920) Закона).

Общее правовое регулирование указанных отношений осуществляется Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (см. [комментарий к ст. 19](#P1916) Закона).

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. N 1479 "Об аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей" закрепляется, что нештатные аварийно-спасательные формирования являются субъектами прохождения обязательной аттестации наряду с профессиональными аварийно-спасательными службами и формированиями с целью определения возможности выполнения ими возложенных на них задач (см. [комментарий к ст. 19](#P2036) Закона).

В разделе 3.2 НРБ-99, регламентирующем порядок планируемого повышенного облучение персонала при ликвидации аварии, содержится неоднозначное положение, согласно которому лица, не относящиеся к персоналу, привлекаемые для проведения аварийных и спасательных работ, должны быть оформлены и допущены к работам как персонал группы А (лица, работающие с техногенными источниками излучения).

Тем самым действующим законодательством вновь закрепляется право предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих деятельность, связанную с использованием источников ионизирующего излучения, привлекать к ликвидации последствий радиационных аварий лиц, не имеющих специальных знаний, навыков и квалификации.

Это прослеживается также при анализе Правил безопасности и порядка ликвидации аварийных ситуаций с опасными грузами при перевозке их по железным дорогам, утвержденных МЧС России и МПС России 31 октября, 25 ноября 1996 г. N 9-733/3-2, ЦМ-407, которыми закрепляется, что работники подразделений железнодорожного транспорта, привлекаемые для проведения аварийно-восстановительных работ в зоне радиационной транспортной аварии, на этот период приравниваются к профессиональным работникам, работающим с источниками ионизирующих излучений.

Отсутствие в содержании комментируемой статьи положения о наличии обязательной подготовки, знаний, навыков и квалификации у граждан, привлекаемых к ликвидации последствий радиационных аварий, и, как следствие, к повышенному облучению, является серьезным правовым пробелом, способным повлечь минимизацию прав граждан на радиационную безопасность, гарантированных комментируемым Законом.

В части первой комментируемой статьи содержится норма, согласно которой планируемое повышенное облучение граждан может быть обусловлено только необходимостью экстренного спасения людей, попавших в эпицентр радиационной аварии, с целью недопущения их большего облучения.

2. Санитарными правилами СП 2.6.1.758-99 "Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Нормы радиационной безопасности (НРБ-99)", утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 2 июля 1999 г., закрепляется, что планируемое повышенное облучение допускается для мужчин старше 30 лет лишь при их добровольном письменном согласии, после информирования о возможных дозах облучения и риске для здоровья.

Санитарными правилами СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)", утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 27 декабря 1999 г., также устанавливается, что к проведению работ по ликвидации аварии и ее последствий должны привлекаться, прежде всего, члены специализированных аварийных бригад. При необходимости для выполнения этих работ могут быть привлечены лица, предпочтительно из персонала старше 30 лет, не имеющие медицинских противопоказаний, при их добровольном письменном согласии после информирования о возможных дозах облучения и риске для здоровья.

Женщины могут быть допущены к участию в аварийных работах лишь в исключительных случаях.

Планируемое повышенное облучение в эффективной дозе до 100 мЗв в год и эквивалентных дозах не более двухкратных значений основных допустимых пределов доз допускается с разрешения территориальных органов госсанэпиднадзора, а облучение в эффективной дозе до 200 мЗв в год и четырехкратных значений эквивалентных допустимых пределов доз - только с разрешения федерального органа госсанэпиднадзора.

Устанавливается, что повышенное облучение не допускается для работников, ранее уже облученных в течение года в результате аварии или запланированного повышенного облучения с эффективной дозой 200 мЗв или с эквивалентной дозой, превышающей в четыре раза соответствующие пределы доз, а также для лиц, имеющих медицинские противопоказания для работы с источниками излучения.

Лица, подвергшиеся облучению в эффективной дозе, превышающей 100 мЗв в течение года, при дальнейшей работе не должны подвергаться облучению в дозе свыше 20 мЗв за год.

Облучение эффективной дозой свыше 200 мЗв в течение года должно рассматриваться как потенциально опасное. Лица, подвергшиеся такому облучению, должны немедленно выводиться из зоны облучения и направляться на медицинское обследование. Последующая работа с источниками излучения этим лицам может быть разрешена только в индивидуальном порядке с учетом их согласия по решению компетентной медицинской комиссии.

Перед началом работ по ликвидации последствий аварии должен проводиться инструктаж персонала по вопросам радиационной безопасности с разъяснением характера и последовательности работ. При необходимости следует проводить предварительную отработку предстоящих операций.

Работы по ликвидации последствий аварии и выполнение других мероприятий, связанных с возможным переоблучением персонала, должны проводиться под радиационным контролем по специальному разрешению (допуску), в котором определяются предельная продолжительность работы, дополнительные средства защиты, фамилии участников и лица, ответственного за выполнение работ.

Людей с травматическими повреждениями, химическими отравлениями или подвергшихся облучению в дозе выше 0,2 Зв необходимо направить на медицинское обследование и лечение. При радиоактивном загрязнении должна проводиться санитарная обработка людей и дезактивация загрязненной одежды.

При радиационной аварии с выбросом радионуклидов в окружающую среду, повлекшим за собой радиоактивное загрязнение обширных территорий, защита населения осуществляется в соответствии с критериями для принятия решений, приведенными в разделе 6 НРБ-99.

Ликвидация последствий аварии и расследование ее причин при необходимости проводится на федеральном, региональном, территориальном и объектовом уровнях в порядке, установленном законодательством РФ.

3. В части третьей комментируемой статьи содержатся положения о социальных гарантиях за повышенный риск радиационного воздействия и возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью при выполнении работ, связанных с ликвидацией последствий радиационных аварий.

Значительная часть указанных отношений посвящена мерам социальной поддержки граждан, принимающих участие в ликвидации последствий радиационных аварий, произошедших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (1986 - 1987 гг.), а также граждан (в том числе временно направленных или командированных), принимавших в 1957 - 1958 гг. непосредственное участие в период с 29 сентября 1957 г. по 31 декабря 1958 г. в работах по ликвидации последствий аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк".

Законом РФ от 15 мая 1991 г. N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (ст. 13) среди основных категорий субъектов, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, выделяются граждане, принимавшие непосредственное участие в ликвидации последствий радиационной аварии:

1) граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;

2) инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы из числа:

- граждан (в том числе временно направленных или командированных), принимавших участие в ликвидации последствий катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятых на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС;

- военнослужащих и военнообязанных, призванных на специальные сборы и привлеченных к выполнению работ, связанных с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы, независимо от места дислокации и выполнявшихся работ, а также лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, проходивших (проходящих) службу в зоне отчуждения;

- граждан, эвакуированных из зоны отчуждения и переселенных из зоны отселения либо выехавших в добровольном порядке из указанных зон после принятия решения об эвакуации;

- граждан, отдавших костный мозг для спасения жизни людей, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы, независимо от времени, прошедшего с момента трансплантации костного мозга и времени развития у них в этой связи инвалидности;

3) граждане (в том числе временно направленные или командированные), принимавшие в 1986 - 1987 гг. участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятые в этот период на работах, связанных с эвакуацией населения, материальных ценностей, сельскохозяйственных животных, и на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС; военнослужащие и военнообязанные, призванные на специальные сборы и привлеченные в этот период для выполнения работ, связанных с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения, включая летно-подъемный, инженерно-технический составы гражданской авиации, независимо от места дислокации и выполнявшихся работ; лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, проходившие в 1986 - 1987 гг. службу в зоне отчуждения; граждане, в том числе военнослужащие и военнообязанные, призванные на военные сборы и принимавшие участие в 1988 - 1990 гг. в работах по объекту "Укрытие"; младший и средний медицинский персонал, врачи и другие работники лечебных учреждений (за исключением лиц, чья профессиональная деятельность связана с работой с любыми видами источников ионизирующих излучений в условиях радиационной обстановки на их рабочем месте, соответствующей профилю проводимой работы), получившие сверхнормативные дозы облучения при оказании медицинской помощи и обслуживании в период с 26 апреля по 30 июня 1986 г. лиц, пострадавших в результате чернобыльской катастрофы и являвшихся источником ионизирующих излучений;

4) граждане (в том числе временно направленные или командированные), принимавшие в 1988 - 1990 гг. участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятые в этот период на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС; военнослужащие и военнообязанные, призванные на специальные сборы и привлеченные в эти годы к выполнению работ, связанных с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы, независимо от места дислокации и выполнявшихся работ, а также лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, проходившие в 1988 - 1990 гг. службу в зоне отчуждения;

5) граждане, занятые на работах в зоне отчуждения.

Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 8 октября 1993 г. N 1005 "О мерах по реализации Закона РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" к категории граждан (в том числе временно направленных или командированных), принимавших в 1957 - 1958 гг. непосредственное участие в работах по ликвидации последствий аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк", относятся граждане, принимавшие участие в период с 29 сентября 1957 г. по 31 декабря 1958 г. в проведении следующих видов работ:

а) на территории промплощадки производственного объединения "Маяк" в месте расположения заводов N 22, 24, 25, 35, 37, 40, 45, 156:

- дезактивация зданий, сооружений, коммуникаций, оборудования и рабочих мест;

- обслуживание технологических процессов на промышленных объектах;

- осуществление проектно-изыскательских, строительно-монтажных, ремонтных, восстановительных работ и транспортных перевозок;

- проведение радиационного контроля и дозиметрии при осуществлении работ по ликвидации последствий аварии;

- обеспечение противопожарной безопасности и охраны промышленных объектов;

- обеспечение персонала, принимавшего участие в ликвидации последствий аварии, профилактическим питанием и медицинским обслуживанием;

- передислокация воинских подразделений и спецконтингента, размещавшихся на радиоактивно загрязненной части промплощадки;

б) на территории за пределами промплощадки производственного объединения "Маяк" в установленных границах Восточно-Уральского радиоактивного следа:

- дезактивация территории путем обычной и глубокой перепашки;

- санитарная обработка населения, жилищ и имущества;

- проведение радиационного контроля, в том числе методами авиазондирования, определение границ радиоактивно загрязненной территории;

- проведение санитарно-радиологического контроля сельскохозяйственной продукции и продовольствия, скота;

- осуществление научно-исследовательских работ по снижению последствий аварии;

- ликвидация строений в населенных пунктах, из которых эвакуированы жители;

- уничтожение радиоактивно загрязненного имущества, продовольствия, сельскохозяйственной продукции, скота;

- выполнение работ по организованному переселению жителей из радиоактивно загрязненных населенных пунктов до 31 декабря 1958 г., в том числе оценка стоимости строений, имущества и личного скота переселяемых граждан, перевозка этих граждан и их имущества;

- медицинское обследование и лечение жителей в населенных пунктах, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк";

- консервация горнорудных предприятий, вырубка сухостойных деревьев и лесовосстановительные работы на радиоактивно загрязненных территориях;

- осуществление мероприятий по реорганизации хозяйственной деятельности, режима проживания населения и по использованию радиоактивно загрязненной территории;

- обеспечение охраны радиоактивно загрязненной территории.

В соответствии с Постановлением Минтруда России от 30 апреля 2002 г. N 32 "Об утверждении Методических рекомендаций по организации выплаты денежной компенсации (суммы) в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан вследствие радиационных катастроф" устанавливается, что расходы на выплату денежных компенсаций (сумм) вышеперечисленным субъектам финансируются за счет средств федерального бюджета.

Порядок предоставления социальных гарантий и льгот гражданам всех вышеперечисленных категорий устанавливается на основании:

- Закона РФ от 15 мая 1991 г. N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС";

- Федерального закона от 10 января 2002 г. N 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне";

- Федерального закона от 26 ноября 1998 г. N 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча";

- различных актов Правительства РФ, а также министерств и ведомств (подробнее см. [комментарий к ст. 25](#P2325) Закона).

Глава VI. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН И ОБЩЕСТВЕННЫХ

ОБЪЕДИНЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья 22. Право граждан на радиационную безопасность

Комментарий к статье 22

1. Содержание комментируемой статьи посвящено важнейшему объекту правового регулирования Закона - праву каждого на радиационную безопасность.

Данное право тесно соотносится с правом на благоприятную окружающую среду, закрепленным Конституцией РФ (ст. 42), где устанавливаются также права каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением, рассматриваемые в контексте ст. 17 Конституции РФ, предусматривающей, что в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина и указывающей, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

Указанным Законом устанавливается, что благоприятной окружающей средой признается такое качество окружающей среды, которое обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Иными словами, благоприятная окружающая среда не оказывает негативного воздействия на здоровье и жизнедеятельность человека, не препятствует реализации его жизненно важных интересов, является приемлемой средой для обитания других живых организмов и качество которой соответствует установленным нормам.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 8) также устанавливает, что каждый гражданин имеет право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека.

Под правом на радиационную безопасность следует понимать предусмотренное действующим законодательством право граждан РФ, иностранных граждан и лица без гражданства, проживающих на территории РФ, на устойчивую защиту жизненно важных интересов от негативного воздействия сверх установленных нормативов техногенных источников ионизирующего излучения и природных радионуклидов, на охрану здоровья при осуществлении медицинских рентгенологических процедур, а также на обеспечение прав, свобод и законных интересов в случае возникновения радиационной аварии и ликвидации ее последствий.

В содержании комментируемой статьи законодателем выделяются две основные гарантии реализации права каждого на радиационную безопасность. Так, оно обеспечивается за счет проведения комплекса мероприятий по предотвращению радиационного воздействия на организм человека ионизирующего излучения сверх установленных норм, правил и нормативов, а также за счет выполнения гражданами и организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, требований к обеспечению радиационной безопасности.

К системе указанных гарантий также следует отнести соблюдение основных принципов обеспечения радиационной безопасности - нормирования, обоснования и оптимизации (см. подробнее [комментарий к ст. 3](#P370) Закона) - всеми субъектами, на которых распространяется механизм действия комментируемого Закона: федеральными и территориальными органами власти и управления, осуществляющими подготовку, принятие и реализацию решений в области обеспечения радиационной безопасности, предприятиями, учреждениями и организациями, осуществляющими деятельность, связанную с использованием источников ионизирующего излучения, а также гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства, проживающими на территории РФ.

2. В соответствии с комментируемой статьей одной из основных гарантий прав граждан на радиационную безопасность является своевременная реализация комплекса мероприятий по ее обеспечению, что достигается проведением системы мер правового, организационного, инженерно-технического, санитарно-гигиенического, медико-профилактического, воспитательного и образовательного характера, осуществлением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими юридическими лицами и гражданами мероприятий по соблюдению правил, норм и нормативов в области радиационной безопасности, информированием и обучением населения о радиационной обстановке и мерах по обеспечению радиационной безопасности (см. подробнее [комментарий к ст. 4](#P394) Закона).

Следует отметить, что к системе гарантий прав каждого на радиационную безопасность необходимо отнести также превентивный и текущий контроль и надзор, осуществляемый уполномоченными на то органами государственной власти за предприятиями, учреждениями и организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, который бы во многом способствовал предупреждению правонарушений в данной области.

В области практической правовой реализации права каждого на радиационную безопасность существует достаточное количество проблем, связанных с несовершенством действующего законодательства, а именно пробельностью и противоречивостью актов ведомственного регулирования, осуществляющих подавляющее правовое регулирование в указанной области (см. подробнее [комментарии к главе V](#P1911) комментируемого Закона).

В связи с этим также стоит отметить, что Санитарные правила СП 2.6.1.758-99 "Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Нормы радиационной безопасности (НРБ-99)", утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 2 июля 1999 г. и Санитарные правила СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)", утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 27 декабря 1999 г., которыми кроме комментируемого Закона осуществляется основное правовое регулирование отношений в области обеспечения радиационной безопасности, не зарегистрированы в Минюсте России (письмо Минюста России от 29 июля 1999 г. N 6014-ЭР, письмо Минюста России от 1 июня 2000 г. N 4214-ЭР), что также снижает гарантии реализации права каждого на радиационную безопасность.

Статья 23. Право граждан и общественных объединений на получение информации

Комментарий к статье 23

1. Комментируемой статьей закрепляется право на получение информации, связанной с организацией и осуществлением мероприятий, проводимых предприятием, учреждением и организацией, использующими в своей деятельности источники ионизирующего излучения, в области обеспечения радиационной безопасности на соответствующей территории, субъектами которого являются граждане и общественные объединения.

Указанная информация относится к разновидности экологически значимой, а ее своевременное, полное и достоверное предоставление является необходимой и существенной гарантией прав граждан на благоприятную окружающую среду, закрепленных в ст. 42 Конституции РФ.

2. Понятие, содержание и требования к экологически значимой информации имеют наиболее детальную правовую регламентацию на международно-правовом уровне.

К первостепенным международным актам, содержащим общие положения о правах и свободах граждан в области охраны окружающей среды (в том числе и праве на экологическую информацию), действующим в РФ на основании ст. 15 Конституции РФ, относятся:

- Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.;

- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.;

- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.;

- Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г.;

- Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и ряд иных документов.

Так, на общеевропейском уровне основными международными документами, посвященными вопросам экологических прав граждан, являются Директива Совета Европейского экономического сообщества о свободном доступе к экологической информации и Директива Совета Европейского экономического сообщества по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду.

Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды носят рекомендательный характер, играя при этом определенную роль в развитии этого института. Ни один из этих документов не закрепляет право граждан на благоприятную (здоровую) окружающую среду. Правовое регулирование экологических прав в этих документах ограничивается подробным регламентированием права граждан на свободный доступ к экологической информации и участия населения в принятии экологически значимых решений, в том числе в проведении процедуры оценки воздействия на окружающую среду. В рамках вышеназванных аспектов также затрагиваются вопросы обжалования экологически значимых решений.

Важным международным актом, регулирующим данные отношения, является Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, открытая для подписания в г. Орхусе (Дания) 25 июня 1998 г. (далее - Орхусская конвенция).

Предметом данной Конвенции являются:

1) право на доступ к экологической информации;

2) право на участие в принятии экологически значимых решений;

3) право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Среди весьма значимых элементов Конвенции следует выделить:

- подтверждение факта, что доступ к информации, участие общественности и доступ к правовой защите основываются на праве граждан на здоровую окружающую среду;

- определение системы государственных органов, сопричастных к обеспечению триединой структуры взаимосвязанных прав. Данная система включает все правительственные структуры (включая структуры, не связанные с охраной окружающей среды), а также частные предприятия, предоставляющие услуги под контролем государственных структур;

- закрепление основополагающего принципа, согласно которому общественность имеет право на доступ к информации без какой-либо дискриминации и без обязанности доказывать свою заинтересованность в получении экологической информации;

- подтверждение того обстоятельства, что на информацию о выбросах, имеющих отношение к охране окружающей среды, не распространяются законные ограничения доступа к коммерческой тайне;

- своевременное и эффективное уведомление государством общественности о предстоящем принятии решения и процедурах общественного участия;

- обеспечение участия общественности на самых ранних этапах, когда открыты возможности для рассмотрения различных вариантов, включая обязательный учет соображений, представленных общественностью;

- предписание об установлении разумной длительности различных этапов процесса принятия решения, достаточной для информирования и участия общественности;

- установление необходимости отражения результатов участия общественности в окончательном решении, предоставление общественности текста окончательного решения, информации о причинах и соображениях, положенных в его основу;

- государственное обеспечение оперативного и приемлемого по стоимости рассмотрения случаев отказа в предоставлении информации или отказа в участии независимым органом, в том числе судом.

Не ратифицировав Орхусскую конвенцию, Российская Федерация до настоящего времени не создала необходимой правовой базы в области обеспечения конституционных прав граждан на информацию.

Ни в одном нормативном правовом акте РФ не дается определения экологически значимой информации, не закреплены принципы и процедура ее предоставления. Органам государственной власти, местного самоуправления, а также администрациям предприятий, учреждений и организаций предоставлены весьма широкие полномочия по собственному усмотрению определять детали этих процедур.

Право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды является одним из основных правовых принципов охраны окружающей среды.

Достоверной является неискаженная (заведомо или по небрежности) экологически значимая информация, которой располагают или должны располагать специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды в пределах их компетенции. Уровень достоверности зависит от уровня развития экологической и иной науки и техники и имеет тенденцию к возрастанию. При оценке достоверности информации могут учитываться реальные технические и иные возможности соответствующих государственных органов получить более достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Требование безвозмездности предоставляемой экологической информации, закрепленной Орхусской конвенцией, не применяется в нашем государстве в силу того, что, как указывалось выше, Российской Федерацией данная Конвенция не ратифицирована.

Комментируемой статьей закрепляется только требование объективности предоставляемой информации в области обеспечения радиационной безопасности предприятиями, учреждениями и организациями, осуществляющими деятельность, связанную с использованием источников ионизирующего излучения.

Утверждается, что такая информация предоставляется организацией заинтересованным субъектам только в рамках выполняемых ею функций, что может рассматриваться как ограничение прав граждан на информацию в области обеспечения радиационной безопасности.

Среди субъектов, уполномоченных на предоставление информации о существующей радиационной обстановке, законодателем также не выделяются специально уполномоченные органы власти и управления, осуществляющие контроль и надзор за соблюдением требований в области радиационной безопасности, которые в установленном законом порядке ведут радиационно-гигиенические паспорта территорий и, соответственно, обладают наиболее объективной информацией в указанной области.

Для повышения степени реализации прав граждан на информацию в области радиационной безопасности содержание комментируемого Закона следует дополнить положениями, устанавливающими обязанности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, руководителей предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, предоставлять информацию о радиационной обстановке и мероприятиях по обеспечению радиационной безопасности на безвозмездной основе по первому требованию по общественным запросам, а также меры юридической ответственности за ее непредоставление.

Ряд положений в области информационного обеспечения населения регулируется Указом Президента РФ от 31 декабря 1993 г. N 2334 "О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию", которым устанавливается, что право на информацию является одним из фундаментальных прав человека.

Указ направлен на расширение реальных возможностей граждан и их объединений активно участвовать в управлении государственными и общественными делами, содействовать развитию местного самоуправления, а также на обеспечение свободы получения гражданами информации о деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Предусматривается, что деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости, что выражается:

- в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан;

- в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях;

- в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан;

- в создании условий для обеспечения граждан РФ зарубежными информационными продуктами и оказания им информационных услуг, имеющих зарубежное происхождение.

3. Кроме комментируемого Закона и вышеуказанных актов, в области предоставления гражданам информации, связанной с обеспечением радиационной безопасности, также могут быть применены нормы:

- Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды";

- Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения";

- Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации";

- Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";

- Федерального закона от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне";

- Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности", а также иных нормативных правовых актов, предназначенных для использования федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также организациями, деятельность которых связана с реализацией информационных гарантий граждан.

В области отношений, связанных с информационными гарантиями прав граждан на получение информации в области обеспечения радиационной безопасности, достаточно широка сфера ведомственного регулирования.

Так, Приказом Минздрава России от 2 декабря 1999 г. N 429 "О порядке предоставления информации" устанавливается Порядок предоставления гражданам и пользователям (потребителям) информации о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг.

К информационным услугам в области госсанэпиднадзора относятся справочная информация общего назначения, полученная и обработанная в установленном порядке, и специализированная информация.

Информация общего назначения о санитарно-эпидемиологической обстановке и деятельности Роспотребнадзора предоставляется органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъектов РФ, другим органам и организациям, которым в соответствии с действующим законодательством РФ предоставлено право запрашивать и получать информацию, бесплатно.

Гражданам и пользователям (потребителям), независимо от их организационно-правовой формы, информация общего назначения о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг предоставляется бесплатно о действующих нормативных правовых актах в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также о заболеваемости населения, о результатах выполняемых в рамках госсанэпиднадзора лабораторных и инструментальных исследований объектов среды обитания в объеме, предусмотренном официально утвержденными формами государственного статистического наблюдения.

Специализированная информация, для получения которой требуется анализ и обработка данных государственного статистического наблюдения, предоставляется за плату в установленном порядке.

Для информационного взаимодействия учреждений Роспотребнадзора с населением, средствами массовой информации (СМИ), индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в учреждениях Роспотребнадзора создается пресс-служба, целью которой является своевременное информирование населения о возникновении инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях, о состоянии среды обитания и выявляемых неблагоприятных факторах ее вредного воздействия на состояние здоровья человека, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг, условий труда, быта, проживания, отдыха, воспитания и обучения.

4. Поскольку радиационно опасные объекты относятся к категории опасных, то в области обеспечения информирования граждан по вопросам радиационной безопасности применяется Приказ МЧС России от 9 января 2008 г. N 1 "Об утверждении Положения об информировании населения о состоянии безопасности опасных объектов и условиях проживания на территориях вблизи опасных объектов", которым устанавливаются основные требования к процедуре информирования населения РФ о состоянии безопасности опасных объектов и условиях проживания его на территориях вблизи них и распространяется на действующие, реконструируемые и выводимые из эксплуатации опасные объекты, которые используют, производят, перерабатывают, хранят или транспортируют радиоактивные, пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, создающие угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на гидротехнические сооружения, подлежащие паспортизации.

Положение применяется для информирования населения:

- о риске возникновения чрезвычайных ситуаций на территориях проживания вблизи опасных объектов;

- о состоянии безопасности опасных объектов, расположенных вблизи территорий проживания;

- о готовности сил и средств опасных объектов к ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций;

- об осуществлении на опасном объекте мероприятий по снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций и смягчению тяжести их последствий на территориях, расположенных вблизи этих объектов;

- о порядке действий при угрозе или возникновении чрезвычайных ситуаций на опасных объектах.

Для информирования населения о состоянии безопасности опасных объектов и условиях проживания на территориях вблизи них используются сведения, изложенные в паспортах безопасности опасных объектов, декларациях их безопасности, планах действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и других документах в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (подробнее см. [комментарий к ст. 11](#P1268) Закона).

Подготовка материалов по информированию населения о состоянии безопасности опасных объектов и условиях проживания на территориях вблизи них осуществляется руководителем опасного объекта с учетом требований законодательства РФ о защите государственной тайны.

Информирование населения о состоянии безопасности опасных объектов и условиях проживания на территориях вблизи них осуществляется посредством размещения необходимых сведений в средствах массовой информации.

Средством массовой информации, уполномоченным МЧС России для информирования населения о состоянии безопасности опасных объектов и условиях проживания на территориях вблизи них, является официальное издание Экспертного совета МЧС России - журнал "Проблемы анализа риска".

Информирование населения о состоянии безопасности опасных объектов и условиях проживания на территориях вблизи них посредством размещения необходимых сведений в средстве массовой информации, уполномоченном МЧС России, осуществляется ежегодно. В случае изменения условий безопасности опасного объекта информирование населения о состоянии безопасности опасного объекта и условиях проживания на территориях вблизи него посредством размещения необходимых сведений в средстве массовой информации, уполномоченном МЧС России, осуществляется не позднее одного месяца после внесения изменений в соответствующие документы (паспорт безопасности опасного объекта, декларация его безопасности, план действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и другие документы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций) и их утверждения в соответствии с требованиями законодательных и иных нормативных правовых актов РФ.

Руководитель опасного объекта имеет право дополнительно размещать информацию о состоянии безопасности опасного объекта и условиях проживания на территориях вблизи него в любом ином средстве массовой информации, а также в сети Интернет.

Ряд существенных положений в области информирования населения содержится в Приказе МЧС России, МВД России и ФСБ России от 31 мая 2005 г. N 428/432/321 "О порядке размещения современных технических средств массовой информации в местах массового пребывания людей в целях подготовки населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и охраны общественного порядка, а также своевременного оповещения и оперативного информирования граждан о чрезвычайных ситуациях и угрозе террористических акций".

Постановлением Правительства РФ от 24 марта 1997 г. N 334 "О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" устанавливается, что подобного рода информация должна содержать сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и их последствиях, о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях, а также сведения о деятельности предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти в этой области.

Сбор и обмен информацией осуществляются организациями, органами местного самоуправления, органами исполнительной власти субъектов РФ и федеральными органами исполнительной власти в целях принятия мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также своевременного оповещения населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях.

В Федеральной целевой программе "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года", утвержденной Постановлением Правительства РФ от 6 января 2006 г. N 1, также содержится ряд положений, связанных со своевременным информированием граждан.

В соответствии с концепцией создания общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей предполагается ее использование в трех режимах.

Первый режим (повседневное функционирование) общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей используется для подготовки населения по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий, обеспечения пожарной безопасности и охраны общественного порядка, а также доведения до граждан необходимой информации об основах безопасности жизнедеятельности. Одновременно производится комплексный сбор в местах размещения терминальных комплексов информации о состоянии правопорядка и о поведении отдельных категорий граждан с архивированием результатов наблюдений.

Второй режим (угроза возникновения и возникновение чрезвычайных ситуаций и массовых нарушений общественного порядка) общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей используется для доведения до граждан оперативной информации о параметрах опасностей и угроз, направлениях и скорости их распространения, мерах по защите жизни и здоровья, организации помощи окружающим. В это же время осуществляется комплексный сбор информации для подготовки органами управления МЧС России, МВД России и ФСБ России управленческих решений в целях локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Третий режим (после чрезвычайных ситуаций) общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей задействуется для выполнения комплекса мероприятий, направленных на социальную реабилитацию, оказание психологической помощи населению, всестороннее информационное обеспечение граждан.

Международными договорами и соглашениями, заключенными Российской Федерацией с иностранными государствами, также предусматривается организация и порядок обмена информацией в области обеспечения радиационной безопасности.

Статья 24. Предоставление доступа на территорию организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения

Комментарий к статье 24

1. В комментируемой статье отражена одна из основных форм общественного контроля, осуществляемая общественными объединениями, реализуемая в сфере получения доступа к объектам, осуществляющих деятельность, связанную с использованием источников ионизирующего излучения.

Из анализа комментируемой статьи следует вывод, что подобным правом обладают любые общественные объединения, в том числе не зарегистрированные в Минюсте России в установленном законом порядке и действующие без образования юридического лица.

Закрепляется, что порядок и условия посещения объектов, связанных с использованием источников ионизирующего излучения, определяются действующим законодательством.

2. Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1996 г. N 1516 было утверждено Положение о посещении гражданами РФ объектов использования атомной энергии, которым определяется порядок посещения гражданами РФ в ознакомительных целях радиационных источников и радиоактивных веществ, а также хранилищ радиоактивных отходов.

Посещение гражданами РФ указанных объектов осуществляется в ознакомительных целях и в целях получения информации:

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

- об обеспечении радиационной безопасности населения, проживающего в районе объекта;

- о технической безопасности функционирования объекта;

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

Объектами, на которые в установленном законом порядке разрешается доступ общественности (если сведения о них не составляют государственную тайну), являются радиационные источники (не относящиеся к ядерным установкам комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия, в которых содержатся радиоактивные вещества или генерируется ионизирующее излучение), пункты хранения радиоактивных веществ, хранилища радиоактивных отходов (не относящиеся к ядерным установкам и радиационным источникам стационарные объекты и сооружения, предназначенные для хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранения или захоронения радиоактивных отходов) (далее - радиационные объекты).

Доступ граждан РФ на вышеперечисленные объекты осуществляется на основании письменного заявления установленной формы, поданного не менее чем за 45 суток до дня посещения, с указанием цели посещения объекта и перечня интересующих посетителей вопросов.

Доступ граждан на радиационные объекты осуществляется по документам, удостоверяющим личность. Посещение указанных объектов школьниками старших (8 - 11) классов, не имеющих паспорта, а также учащимися учреждений среднего профессионального образования осуществляется в сопровождении преподавателя учебного заведения по спискам, подписанным директором учебного заведения и заверенным печатью этого учебного заведения.

На соответствующих объектах могут выделяться помещения для демонстрации макетов ядерных установок, плакатов, слайдов, видеофильмов и т.п. Указанные помещения могут находиться вне территории объектов.

На администрацию радиационных объектов могут быть возложены следующие обязанности:

- гарантирование безопасности граждан от радиационного воздействия при посещении ими объекта и в случае необходимости предоставление соответствующих средств индивидуальной защиты и специальной одежды, а также организация проведения радиационного контроля граждан, посетивших объект;

- назначение из числа сотрудников объекта лиц для проведения ознакомления граждан с инструкцией о порядке посещения ими объекта и предоставление устной информации и разъяснений по интересующим посетителей вопросам;

- обеспечение выполнения организационных и инженерно-технических мероприятий по предотвращению доставки на объект запрещенных предметов.

Граждане РФ обязаны выполнять правила, установленные инструкцией о порядке посещения радиационных объектов.

Запрещается доступ граждан на радиационно опасный объект в случае возникновения чрезвычайной ситуации или ликвидации ее последствий, а также при поступлении информации об осложнении оперативной обстановки в районе объекта.

Статья 25. Социальная поддержка граждан, проживающих на территориях, прилегающих к организациям, осуществляющим деятельность с использованием источников ионизирующего излучения

Комментарий к статье 25

1. Содержание данной статьи, касающейся социальной поддержки граждан, проживающих на территориях, прилегающих к организациям, осуществляющим деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, следует рассматривать в контексте Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 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", которым были заложены основы перехода к новой системе социальной поддержки граждан РФ, основанной на замене льгот в натуральной форме денежными компенсациями и введении эффективных правовых механизмов, обеспечивающих сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств.

Одним из таких обстоятельств является проживание граждан на территориях, прилегающих к организациям, осуществляющим деятельность с источниками ионизирующего излучения, в которых существует возможность превышения основных пределов доз облучения населения, установленных комментируемым Законом.

2. В отношения, связанные с осуществлением социальной поддержки указанной адресной категории граждан, регламентируемые комментируемой статьей, ФЗ N 122-ФЗ были внесены существенные изменения.

В закрепленном законодателем праве на социальную поддержку реализуются социальные гарантии за повышенный риск причинения вреда здоровью граждан, обусловленный возможным радиационным воздействием ионизирующих источников.

Основанием возникновения права на социальную поддержку является проживание на территориях, прилегающих к организациям, осуществляющим деятельность с использованием источников ионизирующего излучения.

Следует отметить, что в содержании комментируемой статьи не определены ни виды социальной поддержки, ни порядок их предоставления, а содержатся лишь отсылочные нормы, предусматривающие необходимость урегулирования порядка предоставления социальной поддержки действующим законодательством.

В соответствии со ст. 5 комментируемого Закона установление порядка определения социальных гарантий за повышенный риск причинения вреда, причиненного здоровью граждан и нанесения убытков их имуществу, обусловленных градационным воздействием, относится к полномочиям РФ в области обеспечения радиационной безопасности (подробнее о полномочиях РФ в области обеспечения радиационной безопасности см. [комментарий к ст. 5](#P491) Закона).

Отдельный федеральный закон, регулирующий меры социальной поддержки граждан, проживающих на территориях, прилегающих к организациям, осуществляющим деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в настоящее время отсутствует.

В 2005 г. на рассмотрение Государственной Думы был внесен законопроект, направленный на урегулирование указанных правоотношений, но на реализацию его положений только для зон наблюдения, прилегающих к атомным станциям и отдельным промышленным организациям, ежегодно финансовых ресурсов требовалось до 1,686 млрд. рублей (по состоянию на 2004 г.), при этом отсутствовали нормы, определяющие источники и порядок финансирования нового вида расходов бюджета. В соответствии с этим письмом Правительства РФ от 16 сентября 2005 г. N 2935п-П12 данный законопроект был отклонен.

В настоящее время соответствующие меры социальной поддержки граждан, проживающих на территориях, прилегающих к организациям, осуществляющим деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, являются расходными обязательствами РФ и финансируются из федерального бюджета.

До 2003 г. мероприятия по социальной защите указанной выше категории граждан осуществлялись в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1996 г. N 29-ФЗ "О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов" и Постановлением Правительства РФ от 15 октября 1992 г. N 763 "О мерах по социальной защите населения, проживающего на территориях, прилегающих к объектам атомной энергетики".

Постановлениями Правительства РФ от 20 февраля 2002 г. N 121 и от 24 августа 2002 г. N 630 были признаны утратившими силу п. п. 2 и 3 Постановления Правительства РФ от 15 октября 1992 г. N 763 "О мерах по социальной защите населения, проживающего на территориях, прилегающих к объектам атомной энергетики".

Тем самым было отменено установленное с 1993 г. право населения, проживающего в 30-километровых зонах вокруг действующих атомных электростанций, на льготные тарифы за пользование электроэнергией и теплом (при подаче его от систем теплоснабжения атомных электростанций) на бытовые нужды в размере 50% платы, определяемой в установленном порядке.

Таким образом, в настоящее время действует только п. 1 Постановления Правительства РФ от 15 октября 1992 г. N 763, который позволяет осуществлять жилищное и социальное строительство за счет средств, предусмотренных для капитальных вложений в строительство новых и расширение действующих атомных электростанций. При этом ограничен максимально возможный относительный размер средств, которые могут направляться на указанные цели. Имеющиеся статистические данные за период действия указанного Постановления показывают минимальное использование на практике возможностей п. 1 Постановления Правительства РФ от 15 октября 1992 г. N 763 "О мерах по социальной защите населения, проживающего на территориях, прилегающих к объектам атомной энергетики" для социальной защиты указанной категории граждан.

Изменение действующего законодательства и фактическая отмена всех действовавших ранее мер социальной защиты населения, проживающего на территориях, прилегающих к объектам использования источников ионизирующего излучения, а также отсутствие механизма реализации временных схем предоставления указанной категории граждан льгот по оплате электроэнергии в регионах расположения объектов использования атомной энергии (прежде всего в зонах наблюдения атомных электростанций) привело к повышению уровня социальной напряженности на указанных территориях.

Проводя сравнительный анализ, реформирование действующего законодательства в данной сфере следует расценить как снижающее объем социальных льгот и компенсаций гражданам, проживающим на территориях, прилегающих к объектам использования источников ионизирующего излучения, что в целом не является гарантией прав граждан на радиационную безопасность, декларированную комментируемым Законом.

Статья 26. Право граждан на возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, обусловленного облучением ионизирующим излучением, а также в результате радиационной аварии, и на возмещение причиненных им убытков

Комментарий к статье 26

1. В комментируемой статье рассматриваются порядок и способы возмещения вреда и убытков, причиненных жизни, здоровью или имуществу граждан деятельностью, вредных последствий деятельности, связанной с ионизирующим излучением, а также радиационных аварий на радиационно-опасных объектах.

Кроме комментируемого Закона, механизм защиты указанных отношений регулируется Федеральным законом от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", Гражданским кодексом РФ, процессуальным законодательством, а также иными нормативными правовыми актами.

В соответствии с действующим законодательством вред здоровью и имуществу человека, причиненный неблагоприятным воздействием окружающей среды, может быть возмещен (компенсирован) разными способами, включая:

а) оформление листка временной нетрудоспособности работника в случае заболевания, в том числе в связи с загрязнением окружающей среды;

б) оформление инвалидности по причинам, связанным с воздействием на здоровье человека неблагоприятной окружающей среды;

в) предоставление гражданам, пострадавшим от неблагоприятного воздействия окружающей среды, мер социально-экономической защиты, льгот и компенсаций;

г) страхование риска причинения вреда здоровью или имуществу граждан от загрязнения окружающей среды;

д) возмещение вреда здоровью и имуществу граждан по решению суда.

Статьей 79 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" устанавливается, что вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

Граждане, пострадавшие вследствие чрезвычайных ситуаций, возникших при проведении работ, связанных с ионизирующим излучением, претендующие на полное возмещение вреда здоровью или имуществу, должны в установленном в законодательстве порядке заявить свои претензии в судебном порядке. С иском в суд может обратиться сам потерпевший, члены его семьи, прокурор, уполномоченный на то орган государственного управления, общественной организации (объединения), представляющий интересы потерпевшего. При этом потерпевший должен обосновать свои требования и представить доказательства причинения вреда здоровью или имуществу, а также наличия причинной связи между причиненным вредом и наступившими негативными последствиями чрезвычайных ситуаций, возникших при проведении работ, связанных с ионизирующим излучением.

В случае признания лица инвалидом по причине экологически обусловленного заболевания источник заболевания, а также причинно-следственные связи могут быть установлены посредством проведения медико-социальной экспертизы. В других случаях все это должен документально подтвердить сам потерпевший, представив в суд справку о состоянии здоровья, акт (справку) государственного органа экологического контроля о факте загрязнения окружающей среды в определенное время и на определенной территории и справки с места работы, места жительства (органа местного самоуправления, паспортного отдела милиции или домоуправления), подтверждающие, что потерпевший в данное время находился в данном месте и, следовательно, подвергался вредному промышленному или производственному воздействию.

Субъектами ответственности за причинение вреда здоровью и имуществу граждан вследствие чрезвычайных ситуаций, возникших при проведении работ, связанных с ионизирующим излучением, являются руководители предприятий, учреждений и организаций, занимающиеся соответствующими видами деятельности.

Статья 1085 ГК РФ устанавливает, что при причинении гражданину увечья или ином повреждении его здоровья возмещению подлежит утраченный потерпевшим заработок (доход), который он имел либо определенно мог иметь, а также дополнительно понесенные расходы, вызванные повреждением здоровья, в том числе расходы на лечение, дополнительное питание, приобретение лекарств, протезирование, посторонний уход, санаторно-курортное лечение, приобретение специальных транспортных средств, подготовку к другой профессии, если установлено, что потерпевший нуждается в этих видах помощи и ухода и не имеет права на их бесплатное получение.

При определении утраченного заработка (дохода) пенсия по инвалидности, назначенная потерпевшему в связи с увечьем или иным повреждением здоровья, а равно другие пенсии, пособия и иные подобные выплаты, назначенные как до, так и после причинения вреда здоровью, не принимаются во внимание и не влекут уменьшения размера возмещения вреда (не засчитываются в счет возмещения вреда). В счет возмещения вреда не засчитывается также заработок (доход), получаемый потерпевшим после повреждения здоровья.

Объем и размер возмещения вреда, причитающегося потерпевшему, могут быть увеличены законом или договором.

К отношениям в области возмещения вреда гражданам, проживающим и работающим в зонах наблюдения радиационно опасных объектов, применимы нормы гражданского законодательства, касающиеся возмещения вреда, причиненного источником повышенной опасности для окружающей среды. Это объясняется тем, что радиационно опасные объекты являются источниками повышенной опасности для окружающей среды и здоровья человека, а владельцы - субъектами абсолютной или вмененной вины.

Ответственность за вред, причиненный деятельностью таких объектов, создающих повышенную опасность для окружающих, регулируется ст. 1079 ГК РФ.

Обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т.п.).

Названные субъекты освобождаются от ответственности, если докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. К действию непреодолимой силы относятся стихийные бедствия или явления (землетрясения, наводнения, оползни и т.п.), а также аварии, катастрофы. Владелец источника повышенной опасности может быть также освобожден судом от ответственности полностью или частично, если возникновению или увеличению вреда содействовала грубая неосторожность самого потерпевшего (п. 2 ст. 1083 ГК РФ). Суд вправе уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения. Исключение при этом составляют случаи, когда вред причинен умышленно.

Наконец, владелец источника повышенной опасности не отвечает за вред, причиненный этим источником, если докажет, что источник выбыл из его обладания в результате противоправных действий других лиц. Ответственность за вред несут в таких случаях лица, противоправно завладевшие источником. При наличии вины владельца источника повышенной опасности в противоправном изъятии этого источника из его обладания ответственность может быть возложена как на владельца, так и на лицо, противоправно им завладевшее.

Приказом Ростехнадзора от 19 июля 2006 г. N 696 "О контроле наличия у эксплуатирующих организаций финансового обеспечения гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, и его непрерывности" закрепляется порядок финансового обеспечения гражданско-правовой ответственности эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, и закрепленных законодательных требований в указанной области.

В соответствии с указанным Приказом начальникам отраслевых управлений центрального аппарата по надзору за объектами использования атомной энергии необходимо обеспечить ежемесячное направление в финансово-экономическое управление Ростехнадзора копий документов, подтверждающих наличие у указанных субъектов предусмотренного законодательством РФ финансового обеспечения гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, а также контроль за непрерывностью финансового обеспечения гражданско-правовой ответственности эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием.

На руководителей межрегиональных территориальных округов по надзору за ядерной и радиационной безопасностью возлагается обязанность по обеспечению проверки соответствия документов, подтверждающих наличие у субъектов предусмотренного законодательством РФ финансового обеспечения гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, гражданским законодательством, а также законодательством в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, по контролю за непрерывностью финансового обеспечения гражданско-правовой ответственности эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, по ведению электронного реестра документов, подтверждающих наличие у субъектов финансового обеспечения гражданско-правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, а также ряд иных обязанностей.

2. Часть вторая комментируемой статьи закрепляет право граждан на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью и имуществу негативными последствиями радиационных аварий, механизм которого устанавливается действующим законодательством.

Основным нормативным актом в данной области является Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", закрепляющий в ст. 18 основные права граждан:

- на защиту жизни, здоровья, личного имущества, возмещение ущерба вследствие чрезвычайных ситуаций;

- на получение компенсаций и социальных гарантий за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- на пенсионное обеспечение в случае потери трудоспособности в связи с увечьем или заболеванием, полученным при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном для работников, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья;

- на пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца, погибшего или умершего от увечья или заболевания, полученного при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном для семей граждан, погибших или умерших от увечья, полученного при выполнении гражданского долга по спасению человеческой жизни, охране собственности и правопорядка.

Порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам РФ в случае возникновения радиационных аварий, устанавливаются на основании Федерального закона от 26 ноября 1998 г. N 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" и Закона РФ от 15 мая 1991 г. N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", а также ряда иных нормативных правовых актов.

Так, Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. N 907 "О социальной поддержке граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" были утверждены следующие документы:

- Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации на питание детей в детских дошкольных учреждениях (специализированных детских учреждениях лечебного и санаторного типа), а также обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования;

- Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

- Правила выплаты гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения и переселенным (переселяемым) из зоны отселения, единовременного пособия в связи с переездом на новое место жительства и компенсации стоимости проезда, а также расходов по перевозке имущества;

- Правила выплаты гражданам компенсаций за вред, нанесенный здоровью вследствие чернобыльской катастрофы, компенсации на оздоровление, а также компенсаций семьям за потерю кормильца;

- Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации гражданам в зависимости от времени проживания (работы) на территориях зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

- Правила выплаты ежемесячной компенсации на питание с молочной кухни для детей до 3 лет, постоянно проживающих на территориях зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Финансовое обеспечение расходных обязательств РФ по предоставлению мер социальной поддержки гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, осуществляется в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий год Минфином России.

Ответственность за достоверность представленной информации о потребности в бюджетных ассигнованиях для реализации мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, возлагается на орган в сфере социальной защиты населения, уполномоченный органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Статья 27. Обязанности граждан в области обеспечения радиационной безопасности

Комментарий к статье 27

1. В комментируемой статье содержится комплекс требований к гражданам по обеспечению радиационной безопасности, включающий в себя обязанности по соблюдению предусмотренных комментируемым Законом положений, а также по проведению и участию в реализации мероприятий по обеспечению радиационной безопасности.

Основным принципом реализации норм комментируемой статьи является принцип законности, т.е. обеспечения соблюдения требований радиационной безопасности, установленных действующим законодательством, а также решениями специально уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих контроль и надзор за осуществлением деятельности, связанной с источниками ионизирующего излучения.

Субъектами, на которые распространяются данные требования, являются граждане РФ, лица без гражданства, а также иностранные граждане, находящиеся на территории российского государства.

В соответствии со ст. 4 Закона указанные субъекты обязаны принимать участие в проведении комплекса мер правового, организационного, инженерно-технического, санитарно-гигиенического, медико-профилактического, воспитательного, образовательного характера (подробнее см. [комментарий к ст. 4](#P394) Закона).

2. Ряд общих обязанностей граждан, связанных с обеспечением радиационной безопасности, содержится в действующем законодательстве.

Так, Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 10) закреплено, что граждане обязаны выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний и санитарно-эпидемиологических заключений осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц; заботиться о здоровье, гигиеническом воспитании и об обучении своих детей; не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" в ст. 19 устанавливает, что в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций граждане РФ обязаны:

- соблюдать законы и иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- соблюдать меры безопасности в быту и повседневной трудовой деятельности, не допускать нарушений производственной и технологической дисциплины, требований экологической безопасности, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций;

- изучать основные способы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, приемы оказания первой медицинской помощи пострадавшим, правила пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты, постоянно совершенствовать свои знания и практические навыки в указанной области;

- выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций; при необходимости оказывать содействие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Действующим законодательством РФ могут быть установлены иные обязанности граждан в области обеспечения радиационной безопасности, за невыполнение которых виновные субъекты могут быть привлечены к юридической ответственности в установленном порядке.

Глава VII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ

К ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья 28. Ответственность за невыполнение или за нарушение требований к обеспечению радиационной безопасности

Комментарий к статье 28

1. В содержании комментируемой статьи закрепляются важнейшие положения об юридической ответственности за нарушение требований в области обеспечения радиационной безопасности, основанием привлечения к которой является невыполнение или нарушение требований к обеспечению радиационной безопасности, установленных комментируемым Законом и иными нормативными актами.

Указанной статьей не выделяется круг субъектов, которые могут быть привлечены к ответственности, но при анализе норм комментируемого Закона становится очевидным, что ими являются:

- должностные лица федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие государственный контроль и надзор в области обеспечения радиационной безопасности при осуществлении радиационно опасной деятельности;

- предприятия, учреждения и организации, осуществляющие деятельность, связанную с ионизирующими источниками излучения;

- граждане РФ, лица без гражданства и иностранные граждане, проживающие на территории РФ.

Кроме того, исходя из анализа данной статьи, следует вывод, что перечисленные в комментируемой статье субъекты действующим законодательством могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности.

Тем не менее Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ 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" в содержание п. 1 указанной статьи были внесены изменения и исключена норма, устанавливающая административную, гражданско-правовую и уголовную виды ответственности за правонарушения в области обеспечения радиационной безопасности населения.

В то же время КоАП РФ (гл. 5, 6, 8, 9, 13, 14, 16), ГК РФ и Уголовный кодекс РФ (гл. 24, 25, 26) содержат достаточное количество норм, устанавливающих ответственность за нарушение требований в области обеспечения радиационной безопасности деятельности, связанной с использованием источников ионизирующего излучения.

Административная ответственность применяется за совершение административного проступка, выражающегося в нарушении требований в сфере обеспечения радиационной безопасности, предусмотренных комментируемым Законом, а также иными нормативно-правовыми актами в области безопасного осуществления деятельности, связанной с ионизирующими источниками излучения.

Из анализа комментируемой статьи следует сделать вывод, что законодателем отдается предпочтение привлечения виновных субъектов именно к административной ответственности, нежели к гражданско-правовой, уголовной и др.

За нарушения требований в области радиационной безопасности КоАП РФ предусматривает следующие виды административных наказаний: предупреждение; административный штраф - назван во всех статьях, выражается в денежных суммах; административный арест; дисквалификация; административное приостановление деятельности.

Уголовная ответственность. При совершении нарушений, предусмотренных комментируемой статьей, характеризующихся высокой степенью общественной опасности, к виновным субъектам может быть применена уголовная ответственность, наступающая по нормам Уголовного кодекса РФ.

Уголовный кодекс РФ содержит ряд положений, посвященных совершению преступлений, связанных с нарушением требований в области радиационной безопасности (гл. 24, 25, 26), основными последствиями которых являются существенное изменение радиоактивного фона, вред здоровью человека, массовая гибель животных, угроза причинения существенного вреда здоровью человека, угроза причинения существенного вреда окружающей среде и иные негативные последствия, посягающие на жизнь, здоровье и имущество граждан, а также экосистемный баланс территории.

Создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде (ч. 1 ст. 247 Уголовного кодекса РФ) подразумевает возникновение такой ситуации либо таких обстоятельств, которые повлекли бы предусмотренные законом вредные последствия, если бы не были прерваны вовремя принятыми мерами или иными обстоятельствами, не зависящими от воли причинителя вреда. Угроза при этом предполагает наличие конкретной опасности реального причинения вреда здоровью человека или окружающей среде.

О гражданско-правовой ответственности, связанной с возмещением ущерба, причиненного окружающей среде, жизни, здоровью или имуществу граждан осуществлением деятельности, связанной с использованием источников ионизирующего излучения, см. подробнее [комментарий к ст. 26](#P2334) Закона.

Трудовым законодательством также закрепляется ряд норм, устанавливающих дисциплинарную ответственность за правонарушения в указанной области.

Дисциплинарная ответственность за правонарушения в области обеспечения радиационной безопасности может наступать в соответствии с трудовым законодательством - Трудовым кодексом РФ, уставами и правилами внутреннего трудового распорядка, иными актами федерального, регионального и муниципального уровней, а также с локальными актами предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих деятельность, связанную с ионизирующими источниками излучения, в которых могут предусматриваться обязанности в области обеспечения радиационной безопасности и меры дисциплинарного воздействия за их невыполнение.

Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности в указанной сфере является нарушение работником или должностным лицом трудовой дисциплины, выражающееся в совершении дисциплинарного проступка, которым признается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязательств, связанных с обеспечением радиационной безопасности деятельности, связанной с использованием источников ионизирующего излучения, причиняющее вред природным ресурсам и нарушающее личные права и законные интересы граждан.

Дисциплинарные взыскания за нарушение правовых требований в области обеспечения радиационной безопасности могут применяться к тем работникам, в чьи трудовые функции входит соблюдение указанных выше требований радиационной безопасности при осуществлении деятельности, связанной с источниками ионизирующего излучения.

Дисциплинарная ответственность выражается в наложении на виновное лицо дисциплинарного взыскания в виде замечания, выговора, увольнения по соответствующим основаниям (ст. 192 ТК РФ).

Федеральными законами, уставами, положениями о дисциплине для определенных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания.

2. В отличие от уголовного судопроизводства, только суд может выносить решения по делу, к административной ответственности могут привлекать и другие органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в области обеспечения радиационной безопасности в области осуществления деятельности, связанной с использованием источниками ионизирующего излучения (подробнее о системе органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор за соблюдением требований в области радиационной безопасности, см. [комментарий к ст. 7](#P738) Закона).

3. Порядок наложения и взыскания штрафов установлен КоАП РФ и иными нормативными правовыми и ведомственными актами. Наложение штрафов и других видов административных взысканий не освобождает виновных от устранения допущенных нарушений.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении, в том числе и в сфере радиационной безопасности, являются (п. 1 ст. 28.1 КоАП РФ):

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

- поступившие из правоохранительных органов, а также от других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- сообщения и заявления физических лиц и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Для привлечения виновного субъекта к административной ответственности за правонарушение в области обеспечения радиационной безопасности применяется общий порядок, предусмотренный КоАП РФ.

Комментируемой статьей предусматривается, что наложение штрафа не освобождает виновных лиц от обязанностей устранения допущенных нарушений, возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, и (или) причиненных им убытков, а также от возмещения убытков, причиненных юридическим лицам в результате радиационной аварии (подробнее о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу граждан в результате радиационной аварии, см. [комментарий к ст. 26](#P2334) Закона).

Глава VIII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 29. Вступление комментируемого Федерального закона в силу

Комментарий к статье 29

1. В соответствии с Федеральным законом от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" устанавливается, что датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции.

На территории РФ применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы и акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.

Указанные нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете" или Собрании законодательства Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ. Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем.

"Парламентская газета" является официальным периодическим изданием Федерального Собрания. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат обязательному опубликованию в "Парламентской газете". Обязательному опубликованию в "Парламентской газете" подлежат те акты палат Федерального Собрания, по которым имеются решения палаты, принявшей эти акты, об обязательном их опубликовании.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Указ Президента РФ от 5 апреля 1994 г. N 662 "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов" дополнительно установил, что федеральные законы подлежат обязательному опубликованию и передаются для внесения в эталонный банк правовой информации научно-технического центра правовой информации "Система".

Администрация Президента РФ должна обеспечить первоочередное направление в полном объеме федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, а Правительство РФ - постановлений и распоряжений Правительства РФ в редакцию информационного бюллетеня "Собрание законодательства Российской Федерации" и научно-технический центр правовой информации "Система".

2. Законодатель установил, что абз. 2, 3, 4, 5, 6 и 7 п. 2 ст. 9 комментируемого Закона, устанавливающие основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения граждан РФ источниками ионизирующего излучения, были введены в действие с 1 января 2000 г., это было связано с тем, что основные ведомственные акты, регулирующие обеспечение радиационной безопасности и числовые значения вышеуказанных доз (Санитарные правила СП 2.6.1.758-99 "Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Нормы радиационной безопасности (НРБ-99)" и Санитарные правила СП 2.6.1.799-99 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)"), были введены в действие в декабре 1999 г.

Статья 30. О приведении нормативных правовых актов в соответствие с комментируемым Федеральным законом

Комментарий к статье 30

1. Приказ Минюста России и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г. N 3/51 "Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти" устанавливает, что при подготовке документов, прилагаемых к законопроекту, в пояснительной записке должен быть указан перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или разработке в связи с принятием данного законопроекта.

При подготовке комментируемого Закона был разработан перечень нормативно-правовых актов, необходимых для его реализации.

2. Комментируемой статьей устанавливаются два основных субъекта законотворческой деятельности, вовлеченные в данный процесс - Президент РФ и Правительство РФ.

Президент РФ является субъектом законотворческой деятельности и в соответствии со ст. 90 Конституции РФ в пределах своей компетенции издает указы и распоряжения.

Указом Президента РФ от 2 мая 1996 г. N 638 "О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента РФ, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации" и Указом Президента РФ от 10 июня 1994 г. N 1185 "Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации" определяется правовой механизм участия Президента РФ в законотворческом процессе.

В соответствии с Конституцией РФ одобренный палатами Федерального Собрания законопроект направляется Президенту РФ для подписания и обнародования в течение 7 дней.

С момента подписания комментируемого Закона Президентом РФ было поручено Правительству РФ привести свои нормативные правовые акты в соответствие в трехмесячный срок.

В отношения, связанные с обеспечением радиационной безопасности, Правительство РФ вовлечено более активно, поскольку ст. 7 комментируемого Закона устанавливает, что именно им обеспечивается государственное управление в указанной области.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", а также Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации" устанавливают, что Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается Правительством РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в РФ и подписываются Председателем Правительства РФ.

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий РФ.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2000 г. N 347 "О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации" установлено, что участие в законодательном процессе выступает одним из приоритетных направлений деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Отмечается, что планы законопроектной деятельности Правительства РФ формируются в соответствии с программами социально-экономического развития страны, а также на основе концепции развития законодательства РФ. Указанные проекты планов законопроектной деятельности Правительства РФ разрабатываются Минюстом России с привлечением Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ.

Проекты планов законопроектной деятельности Правительства РФ с приложением концепций и проектов технических заданий на разработку проектов федеральных законов после предварительной экспертной оценки вносятся в установленном порядке Минюстом России в Правительство РФ, после чего принятые планы законопроектов Правительства РФ направляются Президенту РФ и в палаты Федерального Собрания РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2004 г. N 264 в целях обеспечения законопроектной деятельности Правительства РФ и его взаимодействия с палатами Федерального Собрания РФ образована Комиссия Правительства РФ по законопроектной деятельности (далее - Комиссия), одной из основных задач которой является совершенствование законопроектной деятельности Правительства РФ.

Для решения возлагаемых на нее задач Комиссия:

- рассматривает концепции развития законодательства РФ, вносит предложения о приоритетных направлениях научно-исследовательских работ в законопроектной сфере, выполняемых по заданию Правительства РФ;

- рассматривает проекты планов законопроектной деятельности Правительства РФ, рассматривает и утверждает планы подготовки законопроектов, разработка которых предусмотрена федеральными конституционными законами и федеральными законами, и обеспечивает согласованность действий федеральных органов исполнительной власти по их реализации;

- рассматривает и утверждает концепции и технические задания на разработку законопроектов;

- решает ряд иных задач.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. N 576 "Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов" устанавливается, что в разделе "Перечень документов, подлежащих разработке" указываются подлежащие разработке документы:

- законопроект или пакет законопроектов;

- проекты или основное содержание иных нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации федерального закона (согласуются с заинтересованными органами исполнительной власти вместе с законопроектом);

- перечень нормативных правовых актов, подлежащих отмене или изменению в связи с будущим законом (согласуются с концепцией и проектом технического задания на разработку законопроекта);

- пояснительная записка;

- финансово-экономическое обоснование;

- расчеты социально-экономических последствий принятия федерального закона;

- другие необходимые документы.