

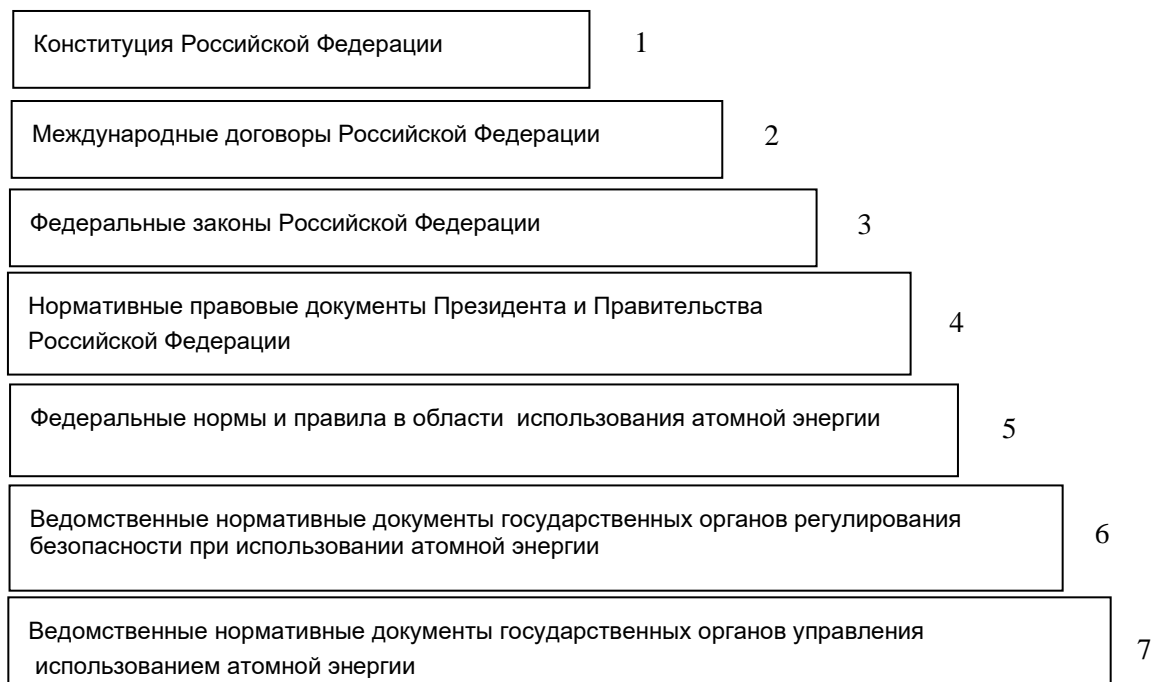
СТАТЬИ

ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

Б.Г. Гордон, директор НТЦ ЯРБ, доктор технических наук

Опыт разработки нормативных документов по ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии, накопленный в НТЦ ЯРБ, позволяет сформулировать ряд важных проблем и предложить варианты их решения.

Нормативные документы систематизированы в иерархической пирамидальной структуре (см. рисунок), которая вполне соответствует международному опыту, рекомендациям МАГАТЭ и содержит специфические российские требования законодательства.



Структура системы нормативных документов в области использования атомной энергии

Сам факт существования подобной иерархической системы документов выгодно отличает атомную отрасль от других, зачастую не имеющих такую систематизацию. Обычно первые три уровня называют законодательными документами, последние три – нормативно-техническими.

Основу пирамиды составляют десятки тысяч ведомственных нормативных документов (ОСТов, ГОСТов, СНИПов, ТУ, РТМ и т.п.), которые разрабатывались в течение более чем 50 лет и служат нормативно-технической базой развития отечественной атомной промышленности. Существенно меньше количество документов органов регулирования безопасности при использовании атомной энергии (в настоящее время их несколько сотен). Еще меньше (несколько десятков) федеральных норм и правил (ФНП), разработанных после вступления в силу [1]. Действует также несколько десятков нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации, относящихся к использованию атомной энергии. Федеральных законов, полностью или частично содержащих требования к использованию атомной энергии, насчитывается около десятка, международных конвенций, касающихся данной области и ратифицированных Российской Федерацией, – восемь.

Отсутствие системного, согласованного и перспективного подхода к разработке нормативных документов является основной проблемой нормотворчества в области использования атомной энергии. Прежде всего это проблема организации разработки и пересмотра нормативных документов. Существующие нормативные документы разрабатывались в разное время в различных правовых условиях разными коллективами специалистов и на разных уровнях научно-технических знаний. Пирамида документов, в свою очередь, постоянно обновляется, дополняется, совершенствуется. Вступают в силу новые законы, нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации. Разрабатываются и пересматриваются федеральные нормы и правила, раскрывающие и уточняющие требования законов, документы органов регулирования безопасности при использовании атомной энергии и управления использованием атомной энергии,

содержащие процедуры, методики, руководства по исполнению законов и федеральных норм и правил. Все это обуславливает различия, а иногда и противоречия в содержании документов.

Можно представить идеальный подход в разработке нормативных документов. Принята Конституция, ратифицированы международные конвенции. Начинается разработка федеральных законов, развивающих положения этих высших документов. Вводятся в действие документы исполнительной власти, устанавливающие порядки и процедуры исполнения законодательных актов. Затем разрабатываются ФНП, содержащие обязательные научно-технические требования к безопасности использования атомной энергии. В дальнейшем органы регулирования и управления разрабатывают свои нормативно-технические документы. Подобный подход отчасти реализован ведущими ядерными странами, в которых "атомные" законы создавались одновременно с сооружением объектов использования атомной энергии и существуют уже 40-50 лет.

В бывшем СССР, где "атомных" законов не было, управление использованием атомной энергии осуществлялось на базе правительственных и ведомственных документов четвертого и седьмого уровней, большинство из которых, к слову сказать, являлись секретными. Доставшаяся в наследство России ведомственная нормативная база в технических аспектах совершенствуется и обновляется в соответствии с достигнутым уровнем науки и техники и опытом эксплуатации объектов, но в организационно-правовых аспектах документы, составляющие эту базу, должны быть увязаны с вышедшими законами и ратифицированными международными конвенциями.

По-видимому, указанная деятельность должна организовываться и осуществляться Минатомом, который в соответствии с [2]:

- "проводит государственную политику в области разработки, производства и утилизации ядерных зарядов и боеприпасов и атомной энергетики...;
- обобщает практику применения законодательства..., разрабатывает предложения по его совершенствованию и вносит их в установленном порядке в Правительство Российской Федерации;
- участвует в подготовке проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в области использования атомной энергии".

Следует отметить, что второй и третий пункты являются важнейшими элементами государственной политики в области использования атомной энергии.

То есть в этой области должен быть план разработки и пересмотра федеральных законов, сопровождающийся перечнем необходимых проектов нормативных правовых документов. План и перечень должны быть согласованы всеми ведомствами, компетентными в области использования атомной энергии (Минздравом, Минтрансом, Госатомнадзором и др.). Необходима программа реализации упомянутых планов, подкрепленная источниками финансирования. И, наконец, должен быть установлен контроль за исполнением программы. Таким образом был бы создан механизм системного подхода к нормотворчеству.

Разработав стратегию развития атомной энергетики и не сопроводив ее планом разработки необходимых законов, Минатом упустил при этом важнейший элемент цивилизованного государственного устройства. В результате стали возможны такие коллизии, как недавняя попытка изменить [1] с помощью поправок, противоречащих ратифицированным Российской Федерацией Конвенциям по безопасности и по обращению с радиоактивными отходами. Об этом подробнее - в [3], но пример весьма характерный.

В конце 2000 года в Думе столкнулись и до сих пор находятся на разных стадиях рассмотрения проекты пакета законов о ввозе отработавшего ядерного топлива и изменений в закон "Об использовании атомной энергии".

Пакет позволяет транспортировать в Россию на хранение и переработку отработавшее ядерное топливо зарубежного производства. Можно по-разному относиться к содержанию этого пакета законов, но, по существу, он разрешает российским предприятиям такие виды деятельности, как транспортирование, хранение, переработка и т.п. конструктивных элементов реактора, содержащих ядерные материалы. Проблемы безопасности указанных видов деятельности были предметом жарких дискуссий в прессе и российском парламенте и признаны важнейшими для общества.

Действительно, не плохо, если какой-либо деятельности разрешено осуществляться. Плохо, если она представляет угрозу для населения и будущих поколений. Во всех цивилизованных странах, включая Россию, разрешение (лицензию) на виды деятельности в области использования атомной энергии выдают регулирующие органы - специальные государственные органы, оценивающие **безопасность** указанной деятельности и ее последствий и **независимые** от тех, кто этой деятельностью управляет. По сути, они являются барьером между предпринимателями и обществом, защищаящим последнее от любых действий, в которых безопасность может быть принесена в жертву выгоде.

И в России существует система законодательных и нормативных правовых актов, обеспечивающая безопасность общества при использовании атомной энергии. Базой системы служит [1]. Изменения [1], предложенные Минатомом и близкими к нему четырьмя депутатами Думы, разрушают сложившуюся систему, соответствующую международным нормам.

Поэтому принятие пакета законов о ввозе отработавшего ядерного топлива должно сопровождаться усилением регулирующего органа, стоящего на страже безопасности общества, а не ослаблением его, как предусмотрено предлагаемыми поправками.

Специалистов в области использования атомной энергии в России не много, и любые законодательные инициативы в этой области должны быть согласованы всеми компетентными ведомствами.

В свою очередь, в отсутствие плана и перечня перспективных законов Госатомнадзор в соответствии с [1] разрабатывает (вместе с Минатомом и другими ведомствами) ФНП, утверждает их, вводит в действие, выполняет свои обязанности, не получив перспективного плана разработки законов. ФНП вынужденно разрабатываются только на основе уже действующих документов первых четырех уровней пирамиды. Практика разработки и пересмотра ФНП как раз базируется на системном подходе. В 1998 году Госатомнадзор подготовил перспективный план разработки и пересмотра ФНП, согласовал его с Минатомом и Минздравом и приступил вместе с ними к его последовательной реализации, используя для финансирования этой работы, помимо бюджетных средств, финансовую поддержку Минатома, а также помощь зарубежных стран.

Именно этот положительный опыт позволяет мне, как одному из ответственных за организацию разработки ФНП в Госатомнадзоре, сформулировать указанную выше проблему и утверждать, что мы не только создали механизм **системного, согласованного и перспективного** подхода к разработке ФНП, но и реализовали его на практике, ежегодно вводя в действие в течение последних пяти лет до 20 нормативных документов.

При выполнении указанной работы специалисты НТЦ ЯРБ столкнулись со следующими основными проблемами:

- **во многих законах используются термины, не имеющие четкого определения, и термины, применяемые в различных законах, не всегда согласуются между собой;**
- **термины, используемые в действующих ФНП, зачастую не соответствуют принятым в законах;**
- **терминология русских текстов международных конвенций не всегда соответствует терминам, принятым в российских законах и ФНП.**

Всякий раз, когда разрабатывается новый нормативный документ, возникает коллизия: с одной стороны, в документе должны использоваться термины, уже определенные в других нормативных документах, с другой, достигнутый опыт науки и техники требует уточнения существующих терминов, а иногда и введения новых. Когда эта коллизия осознается разработчиками, она решается. Если же ей не придавать должное значение, возникают противоречия, споры и конфликты специалистов, организаций, ведомств.

Существует несколько форм представления терминов в нормативных документах. Одна из них – создание подробного словаря терминов, включенного в состав нормативного документа. Хороший пример такого подхода - [4]. Другая форма – определение понятий в самом нормативном документе, как это сделано в [1]. Наличествует и смешанный подход, когда часть основных терминов приведена в кратком словаре, другие определяются по мере их использования [5].

При составлении нормативного документа должно быть решено, какие термины нуждаются в нормативном определении, а какие могут использоваться без специального уточнения, настолько они хорошо известны и устоялись. Если бы пирамида нормативных документов создавалась сверху, то в документах низшего уровня, раскрывающих и уточняющих содержание международных конвенций и законов, разработчиками, скажем, ФНП могли бы применяться определения терминов, вводимых этими высшими документами. Но практика нормотворчества такова, что содержание ряда терминов раскрыто в нормативных документах низших уровней и при их использовании уже законодателям надо четко знать, какие из них широко применяются, а какие надо будет изменить в соответствии с нормами законов.

Недолгий период законотворчества в области использования атомной энергии дает множество примеров недостаточно согласованного и продуманного использования терминов. Например, в [1] не содержится определений понятий “ядерная, радиационная, пожарная и техническая безопасность”. Первые три из них определены в других законах и нормативных документах, а понятие “техническая безопасность” сформулирована в нормах, устаревших к моменту вступления в силу закона. Этот вопрос подробно рассмотрен в [6], и там же предложено его решение.

Не менее интересно использование термина “радиоактивные материалы” и других “атомных” терминов в [7]. Первый используется в [7] всего в двух статьях - 50 и 84. И определения его нет может быть потому, что в контексте закона он, в общем-то, понятен как источник воздействия на окружающую среду наряду с химическим, биологическим и другими видами воздействий. При этом радиоактивные вещества и радиоактивные материалы упоминаются в статье 50 как синонимы, что тоже понятно в данном контексте.

Однако в [1], где термины, характеризующие объекты использования атомной энергии, являлись предметом скрупулезного определения, понятия “радиоактивные материалы” нет. Нет его и в Конституции Российской Федерации, где в статье 71 использован термин “расщепляющиеся материалы” В числе объектов [1] определены ядерные материалы - “содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества”, и радиоактивные вещества - “не относящиеся к ядерным материалам вещества, испускающие ионизирующее излучение”. Перед разработчиками [1], хотя он готовился после [7], не стояла задача определения понятия “радиоактивные материалы”, так как оно не используется в тексте [1]. В комментарии к [1] предлагается считать ядерные и расщепляющиеся материалы синонимами, но связь этих терминов с понятием “радиоактивные материалы” не раскрыта. При применении обоих законов возникают вопросы: кто является собственником радиоактивных материалов, кто отвечает за их учет, контроль, физическую защиту и другие виды деятельности с ними. Указанные же вопросы стали еще более актуальны при вступлении в силу [8], где термин “радиоактивные материалы” также используется без определения, но на “деятельность по использованию радиоактивных материалов” надо иметь лицензии.

В упоминавшейся статье 50 [7] понятие “радиоактивные вещества” раскрывается в скобках: “источники ионизирующего излучения, ядерные материалы”. И опять по тексту [7] противоречий нет, но они возникают при сравнении с [5], где под источниками ионизирующего излучения понимаются и ядерные установки, и радиационные источники, и радиоактивные вещества, и любые иные объекты, испускающие ионизирующее излучение.

Это та самая статья 50, запрещающая ввоз радиоактивных материалов, и изменения к которой явились предметом острых дискуссий в 2000 году, в конце которого соответствующий проект закона был принят в первом чтении квалифицированным большинством Государственной Думы. Казалось бы, готовя изменение статьи, следовало бы в первую очередь позаботиться о четком определении основного понятия, т.е. установить, что ввозится и что запрещается ввозить. Тем более, повторяю, что в тексте [7] указанный термин впервые упоминается именно в заголовке статьи 50. Я не склонен видеть в отсутствии определения недосмотр или недоразумение: уж слишком много маститых юристов и опытных законодателей готовили текст этих изменений. Подобную позицию я не могу разделить.

Все описанные выше проблемы также возникают в НТЦ ЯРБ, которому Госатомнадзором поручена организация разработки и разработка нормативных документов (см. рисунок, позиции 5 и 6). При подготовке документов для различных ядерных установок (атомных станций, исследовательских ядерных установок, ядерно-энергетических установок судов и т.п.) появляются противоречия, связанные с разной практикой использования одинаковых терминов и применения различных терминов для описания сходных явлений или систем. Эти отличия объективно существуют и зафиксированы в первом опыте глоссария [9], где приведены различные определения одних и тех же терминов, взятые из разных нормативных документов.

Глоссарий состоит из трех разделов. В первом - собраны термины, определенные новыми документами, введенными в действие после 1995 года, т.е. после вступления в силу [1]. В третьем разделе содержатся термины из старых отечественных документов, выпущенных до 1995 года. И, наконец, во втором - собраны термины из зарубежных документов. Основной недостаток глоссария – его неполнота – устраняется последовательным и систематическим обновлением и дополнением примерно раз в три года. Его первый и основной раздел, по существу, служит базой данных сегодняшних противоречий в терминологии, на которые разработчики вынуждены идти сознательно, чтобы обеспечить согласованные различными ведомствами и организациями тексты.

Думается, что устранение имеющихся противоречий в терминологии возможно только для всего комплекта документов, относящихся к одному типу ядерных установок, в рамках **кодификации федеральных норм и правил**, которая является перспективой нашей работы. Это один из возможных подходов, обсуждающийся в Госатомнадзоре России. Только после успешной практической реализации он может быть распространен на другие виды нормативных документов, а также и на устранение терминологических противоречий в существующих законодательных, нормативных и правовых документах.

Я рассмотрел только основные, “манифестные” проблемы, возникающие при разработке нормативных документов и правил, и актуальные примеры появляющихся коллизий. Опыт Госатомнадзора России по разработке ФНП позволяет утверждать, что эти проблемы могут быть решены при совместных и согласованных усилиях всех заинтересованных ведомств. Пора осознать, что специалистов в области использования атомной энергии объединяет общая позиция, важность которой превышает сиюминутные интересы ведомств.

Эта позиция – ясное понимание значения атомной энергии для судеб России и всего человечества. Она должна быть оформлена законодательно, а законы и другие необходимые нормативные документы должны разрабатываться системно, последовательно и совместно.

Литература

1. Федеральный закон “Об использовании атомной энергии” № 170-ФЗ, 21.11.1995 г.
2. Положение о Министерстве Российской Федерации по атомной энергии. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1997 г. № 392.
3. “Вестник Госатомнадзора России”, № 7, 2000 г.
4. Общие положения обеспечения безопасности атомных станций, ОПБ 88/97, НП-001-97.
5. Федеральный закон “О радиационной безопасности населения”, № 3-ФЗ, 09.01.1996 г.
6. Б.Г. Гордон. Понятия безопасности при использовании атомной энергии. “Вестник Госатомнадзора России”, № 2, 2001 г.
7. Закон Российской Федерации “Об охране окружающей природной среды”. 19.12.1991 г.
8. Федеральный закон “О лицензировании отдельных видов деятельности”, № 158-ФЗ, 25.09.1998 г.
9. Глоссарий “Термины и определения”, “Вестник Госатомнадзора России”, № 1, 1999 г.