

СТАТЬИ

О ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

Б.Г. Гордон, доктор технических наук

Четыре депутата Государственной Думы подготовили и направили в Правительство Российской Федерации для обсуждения проект изменений в Федеральный закон “Об использовании атомной энергии”. В рамках обсуждения я хотел бы высказать свои соображения по поводу возможных последствий принятия этих изменений.

Законы пишутся людьми и для людей. Те, для кого пишутся законы, понимая их несовершенство, издавна приписывали их великим личностям: Солону, Юлию Цезарю, Юстиниану, Наполеону. Древние евреи и индусы, декларировавшие прямые контакты со Всевышним, авторизовали свои законы через Моисея и Будду прямо от неба. Честно говоря, я сомневаюсь, что сам Цезарь или Наполеон знали юридическую грамоту. Наверняка были у них мудрые юристы, писавшие статьи законов, но молва и история создают образы. Королей играет свита. Так недостатки законодательства компенсируются в общественном мнении достоинствами национальных гениев. Это надо бы помнить всем. Кодексы законов служат исторической славе не меньше, чем выигранные сражения.

70 лет советской власти отучили общество от юридической культуры. Какая там культура, если правосудие вершилось под невнятную диктовку из спецвертушки! Долгое время в области использования атомной энергии не было государственных законов. В их отсутствие атомная энергетика развивалась со всеми особенностями, характерными для криминальных структур: власть авторитетов, секретность, страх перед возмездием и т.п. Чернобыльская авария стала следствием и символом состояния общества.

Вступление в силу в 1995 году Федеральных законов “Об использовании атомной энергии” и “О радиационной безопасности населения” явилось безусловным благом для общества, облекая современную высочайшую технологию цивилизованными юридическими формами. Над этими законами работали депутаты Верховного Совета, Государственной Думы и Совета Федераций, ведущие специалисты заинтересованных министерств и ведомств, лучшие юристы в области правовых вопросов использования атомной энергии. Каждая статья, каждое слово законов обсуждались по нескольку раз в комиссиях и рабочих группах. Депутаты тесно взаимодействовали с Правительством, и, по общему мнению, в том числе и видных зарубежных юристов, законы соответствуют как отечественной практике, так и международным рекомендациям.

Проходит немного времени, меняется состав законодателей, в исполнительной власти появляются новые чиновники. Рамки недавно принятых законов стесняют их инициативу и амбиции. И вместо того, чтобы расширять и развивать законодательную базу, начинается борьба за изменение существующих формулировок, статей законов и юридических подходов.

Тут может быть несколько мотивов. Изменилась практика использования атомной энергии, и законы сдерживают ее развитие. В проекте изменений к Федеральному закону “Об использовании атомной энергии” (далее для краткости будем называть его Закон об ИАЭ), депутаты пишут, что “практика применения Федерального закона выявила ряд серьезных противоречий и недостатков, особенно в части лицензирования в области использования атомной энергии, негативно влияющих на развитие атомной энергетике и требующих устранения путем внесения в закон изменений и дополнений”.

Изменения в более чем 20 статьях Закона об ИАЭ должны, по предложению депутатов, сопровождаться пересмотром 14 законодательных и иных нормативных правовых актов. Однако порядок разграничения полномочий государственных органов управления и регулирования в области использования атомной энергии зафиксирован в ряде важнейших международных договоров и конвенций, которые также пришлось бы пересматривать в случае реализации предложений депутатов. Слухи о подготовленных изменениях к Федеральному закону уже распространились. За рубежом их воспринимают как симптом выхода России из международных договоров по обеспечению ядерной и радиационной безопасности. Я уже не говорю о ревизии большого числа нормативно-технических и распорядительных документов всех заинтересованных ведомств. То есть речь идет о **существенном пересмотре основного пакета документов, связанных с использованием атомной энергии**. Изменение законодательства - элемент государственного переустройства. Нужны ли эти реформы атомного законодательства? Своевременны ли они? А вдруг новые законодатели и управленцы, не вполне понимая существо, дух введенных законов, стремятся подогнать их под свои представления? Международные рекомендации в этой области за пять лет не изменялись, но их все-таки следует учитывать, соблюдая прежде всего национальные интересы, как это делается во всем мире.

По моему мнению, за последнее время, а особенно с 1998 года атомная отрасль значительно улучшила свою работу. Неуклонно снижается число нарушений эксплуатации, хотя именно в 1998 году Госатомнадзор России ужесточил требования к порядку их расследования. Существенно модернизируются старые блоки АС, проводится глубокий анализ их безопасности, снижается время простоев и ремонтов. В результате увеличение выработки электроэнергии, производимой на АС, опережает темпы общепромышленного роста, а безопасность объектов использования атомной энергии постоянно повышается. Наряду с совершенствованием действующих энергоблоков отрасль готовится к продлению срока их эксплуатации. Организована и последовательно осуществляется достройка ряда

энергоблоков, сооружение которых было приостановлено после Чернобыльской аварии. Сделаны важнейшие шаги по созданию новых типов отечественных ядерных реакторов с естественной безопасностью, основанной на природных свойствах объектов. Если в чем и можно упрекнуть атомщиков, так это в недостаточном информировании общества о своих достижениях.

То есть объективные условия развития атомной энергетики не требуют изменений в законодательстве, и я склоняюсь к тому, что предложения по его изменению вызваны недоразумениями и недопониманием. Вот почему следует обратиться к анализу существующих законов.

Управление и регулирование

Практически все объекты использования атомной энергии находятся в федеральной собственности. Государственное управление ими осуществляют соответствующие федеральные органы исполнительной власти. Содержание деятельности по государственному управлению использованием атомной энергии раскрывается в главе 4 Закона об ИАЭ, по государственному **регулированию безопасности** при использовании атомной энергии - в главе 5 того же Закона. Уже в названии глав заключен важный смысл: **управляют использованием** атомной энергии, а **регулируют безопасность** ее использования.

В известной мне литературе не удалось найти четких юридических определений общих понятий - государственное управление и государственное регулирование. Поэтому выскажу свое понимание соотношения этих терминов

Из контекста их использования в Гражданском кодексе Российской Федерации следует, что государство управляет теми организациями, в которых ему принадлежат - полностью или частично - права собственности. Регулирует же государство любые общественные отношения, процессы, виды деятельности.

Действия юридических и физических лиц могут нарушать конституционные права граждан. Деятельность граждан или организаций может нанести вред или ущерб другим организациям. Соображения государственной безопасности ограничивают наши права на свободу передвижения, скажем, по Кремлю, Белому Дому. Коммерческие интересы Б.А. Березовского ограничивают нашу свободу получения информации о финансовом состоянии принадлежащих ему компаний.

Лицензирование - это один из методов государственного регулирования, вмешательства власти в общественную жизнь. Государство разрешает (выдает лицензию) ограничение некоторых прав. В частности, в рыночной экономике оно устанавливает правила игры на рынке, допускает на него предприятия различных форм собственности и контролирует их работу. Допуск на рынок осуществляется с помощью лицензий. Лицензия - это стандартный выключатель: выдал - не выдал (или отнял), который государство пускает в дело по отношению прежде всего к **объектам негосударственного сектора**. Для государственных предприятий, помимо лицензий, существуют и другие формы допуска в рамках управления государственной собственностью. Законодательной базой лицензирования служит Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее - Закон о лицензировании). **Отдельных**, перечисленных в приложении к Закону видов деятельности, но не всех.

В статье 19 этого Закона четко указывается, что "установленный в настоящем Федеральном законе порядок лицензирования отдельных видов деятельности не распространяется на порядок лицензирования конкретных видов деятельности, лицензирование которых установлено вступившими в силу до дня вступления в силу настоящего Федерального закона иными Федеральными законами". То есть два закона тщательно "подогнаны" друг к другу, не имеют противоречий, что можно с удовлетворением отметить. Логика законодателей различных созывов состояла в развитии, продолжении формирования правового поля.

Регулирование безопасности - это отнюдь не то же самое, что регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора. Существуют в государстве **объекты государственной собственности**, деятельность на которых сопряжена с опасностью для населения и окружающей среды. К ним, бесспорно, относятся объекты использования атомной энергии. И государство, придавая особое значение их безопасности, создало специальные органы регулирования безопасности, которые выдают лицензии только **на деятельность "в целях обеспечения безопасности в области использования атомной энергии"**, как написано в Законе об ИАЭ.

Регулирование безопасности - это деятельность, которая включает три основные составляющие:

- разработка нормативных документов, в частности, разработка, утверждение и введение в действие федеральных норм и правил, которые "устанавливают требования к **безопасному использованию** атомной энергии";
- "осуществление в целях обеспечения безопасности лицензирования деятельности в области использования атомной энергии";
- "надзор за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия лицензий на право ведения работ в области использования атомной энергии".

Тем самым все три составляющие тесно переплетены в единой органичной деятельности, связаны именно целью регулирования - обеспечением безопасности.

Уместно подчеркнуть, что лицензия, выдаваемая в соответствии с Законом об ИАЭ, - это "документ, подтверждающий право на осуществление определенного вида деятельности **при условии**

обеспечения безопасности объектов использования атомной энергии и проводимых работ” (выделено мной). Права государственных органов по управлению подведомственными организациями устанавливает Гражданский кодекс Российской Федерации. В зависимости от формы собственности органы управления утверждают уставы и положения казенных и других государственных унитарных предприятий, имеют решающий голос в акционерных обществах, назначают и сменяют руководителей подведомственных предприятий и т.п. То есть органам управления **бессмысленно выдавать лицензии организациям, которыми они и так управляют**. Это их желание напоминает дамский костюм, в котором поверх брюк, скрывающих срам, надевают еще короткую юбочку. Хлеб можно намазать маслом с двух сторон, но бутерброд от этого вкуснее не станет, только есть его будет труднее.

При обсуждении этой проблемы мои коллеги из Минатома утверждают, что им не хватает рычагов управления, что лицензирование – один из них и наиболее важный. При этом они ссылаются на практику Минтопэнерго, где якобы выдают лицензии государственным предприятиям на “деятельность по производству электрической и тепловой энергии”. Причем в самом Минатоме руководителям предприятий, назначаемым приказом Министра, после повышения квалификации еще выдают лицензии. Мне кажется, что если такая практика существует, то это следствие непонимания существа лицензирования, издержки начального периода, ведь лицензирование в России только вводится. Большинство нынешних чиновников заканчивали свои университеты еще в СССР, где лицензии выдавались лишь холодным сапожникам. По-видимому, в этом непонимании кроется коренная причина стремления ряда сотрудников Минатома к изменению Законов, забывающих, что **неспособность чиновников работать в рамках действующего законодательства – первый признак их профессиональной непригодности**.

Кстати сказать, мое понимание управления и лицензирования полностью согласуется с Законом о лицензировании, где в статье 4 говорится: “К лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, нравственности и здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием”. То есть что называется “битым словом”, написано, что существуют **разные методы регулирования и лицензирование - только один из них**.

Именно в соответствии с этой логикой Правительство Российской Федерации постановлением от 11 апреля 2000 г., N 326 утвердило Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, в котором нет ни Минатома, ни Госатомнадзора, отношения между которыми четко урегулированы Законом об ИАЭ и другими вытекающими из него подзаконными актами.

Мотив четырех депутатов, что Закон об ИАЭ не согласуется с Законом о лицензировании, не выдерживает критики. Во-первых, в ряде статей Закона об ИАЭ, в частности в статьях 4, 34, четко указаны “конкретные виды деятельности”, лицензируемые регулирующими органами, как того и требует Закон о лицензировании. Во-вторых, Закон об ИАЭ “определяет порядок осуществления лицензирования” в области использования атомной энергии, как того и требует Закон о лицензировании.

Безопасность потенциально опасных объектов использования атомной энергии - это элемент государственной безопасности. Ее обеспечение полностью лежит на эксплуатирующих организациях. Эксплуатирующие организации признаются органами управления, пригодными эксплуатировать объекты использования атомной энергии. Регулирование же безопасности возложено на другие государственные органы - регулирования. Этот принцип - разделение ответственности при использовании атомной энергии - огромное достижение Закона об ИАЭ. Он соблюдается во всем мире, и именно из-за нарушения этого принципа, которое произойдет в случае принятия предложения четырех депутатов, бьют тревогу зарубежные специалисты.

А предложения депутатов возвращают нас в те времена, когда предшественник Минатома - Средмаш (государство в государстве) единолично, под покровом секретности определял, кому что делать, кому давать информацию и какую. Меня, кстати, поразило недавнее откровение М.С. Горбачева, что в первые дни после Чернобыльской аварии Политбюро получало информацию только из уст Министра Средмаша. Вот был бы тогда Госатомнадзор в его нынешнем состоянии, и власть имела бы альтернативный, независимый источник информации. Дай нам Бог избежать таких коллизий в будущем! Но надо быть всегда подготовленным и предупрежденным к возможности их возникновения.

Существо предлагаемых депутатами изменений состоит в предложении **исключить выдачу лицензий на право ведения работ в области использования атомной энергии из статьи 23, определяющей деятельность регулирующих органов, и ввести “лицензирование отдельных видов деятельности в области использования атомной энергии” в статью 20, определяющую компетенцию органов управления**. Помимо того, что это предложение противоречит, как показано выше, Закону о лицензировании и постановлению Правительства от 11 апреля 2000 г. N 326, оно объективно противоречит собственным интересам Минатома.

Есть хорошая пословица: “На то и щука, чтоб караси не дремали”. Конечно, назвать миниатюрный Госатомнадзор, в системе которого во всей России работает не более 1500 человек, щукой язык не повернется. И тем не менее великий и могучий Минатом, в котором более миллиона работников, не дремлет и успешно развивается **еще и потому, что существует скоординированная и целенаправленная деятельность обоих ведомств**.

В прежние времена Средмаш сам разрабатывал нормативные документы и давал разрешения (в сегодняшних терминах - лицензии) на отступления от них. Так мы загрязнили водоемы вблизи

комбинатов ядерного цикла, искалечили природу вокруг урановых рудников, создали реактор, **взрывающийся при срабатывании его защиты.**

Что происходит сейчас? Федеральные нормы и правила разрабатываются Минатомом и Госатомнадзором **совместно.** Минатом даже в ряде случаев оказывает финансовую поддержку нашему институту, и я многократно слышал от первых руководителей Минатома добрые слова в адрес НТЦ ЯРБ за эту работу. Содержание же норм и правил - предмет острейших дискуссий, доходящих до конфликтов. Но когда формулировки согласованы, федеральные нормы и правила утверждает Госатомнадзор и **отвечает** за их содержание.

Выдавая лицензии на виды деятельности, Госатомнадзор формирует условия действия лицензии - важнейший механизм лицензирования. Лицензия - это слишком жесткий регулятор, имеющий только два положения. А вот ее условия действия концентрируют весь эксплуатационный и научный опыт, учитывают отечественную и международную практику эксплуатации и выражают оценку Госатомнадзором безопасности объекта. Эксплуатирующим организациям важно иметь подтвержденную независимым Госатомнадзором уверенность в безопасности своих объектов. Помимо факта выдачи лицензий именно за содержание условий действия лицензии **несет ответственность** Госатомнадзор.

И, наконец, можно написать прекрасные правила и не следить за их выполнением. Можно выдвинуть жесткие условия и не обращать внимания на их реализацию. Организация объективного и оперативного надзора - это также ответственность Госатомнадзора.

За почти 10 лет существования Госатомнадзора России реформирован в квалифицированный регулирующий орган, пользующийся заслуженным авторитетом в стране и за рубежом и не только полностью соответствующий сложившейся мировой практике, но и активно ее формирующий. И упрекнуть руководство Госатомнадзора можно в том же, что и всех атомщиков, в недостаточном информировании общества о своих достижениях.

Я неоднократно высказывался и здесь впервые письменно заявляю, что во избежание путаницы для закрепления существующего положения дел, соответствующего международной практике и рекомендациям МАГАТЭ, давно следовало бы переименовать Госатомнадзор в Государственный орган **по регулированию ядерной и радиационной безопасности.**

Деятельность Госатомнадзора находила положительный отклик у высшего нынешнего руководства Минатома и концерна "Росэнергоатом", неоднократно публично выражавшего положительную оценку его роли, его требовательности к безопасному использованию атомной энергии.

Конечно, есть должностные лица в Минатоме и других ведомствах, которым не нравится, что их контролируют, что их подведомственным предприятиям выдают лицензии, предписывают правила. Госатомнадзор иногда упрекают, что он выдает слишком много лицензий. Но в области безопасности использования атомной энергии не должно быть попустительства. Пока наши АС модернизируются, пока на них проходят испытания и эксперименты, продлевают срок их эксплуатации и т.п., на каждый вид деятельности, установленный Законом об ИАЭ и Положением о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии, должна выдаваться отдельная лицензия. Вспомним, что начальным событием, приведшим к катастрофе в Чернобыле, был эксперимент на одной из систем энергоблока.

По роду службы я часто сталкиваюсь с государственными служащими и чиновниками различных ведомств, рангов и возрастов и хотел бы поделиться одним наблюдением. Чиновники Госатомнадзора постоянно изучают, цитируют, используют в своей повседневной работе нормы законодательных и других нормативно-правовых актов. Такая атмосфера создана в ведомстве. А в Минатоме от сотрудников любого возраста и ранга и даже часто в коридорах слышишь разговоры об изменениях Законов.

Может быть это происходит от того, что власть Госатомнадзора покоится только на нормах законодательства, а могущественный Минатом, управляющий концернами, комбинатами и множеством других предприятий, привык руководствоваться в первую очередь своими представлениями. При противоречиях существующего законодательства с "понятиями" чиновников Минатома последние приступают к изменениям норм закона.

Я искренне хотел бы разделять уверенность руководства Минатома в полной безопасности атомной энергетики. Как специалист, проработавший в ней 30 лет, я вижу, как она изменилась, насколько повысилась безопасность АС, сколько сделано для исключения аварий, подобных Чернобыльской. Но я также убежден, что нынешние попытки изменения законодательства в области использования атомной энергии опасны. Они нарушают созданное за последние годы равновесие прав и обязанностей, управления и регулирования, отбрасывают нас назад и приведут к потере темпа и достижений в атомной энергетике.

Заключение

Каждый человек смертен и, следовательно, ограничен в своих возможностях, а государственный служащий или законодатель еще ограничены и сроком своих полномочий.

Некоторые законодатели и должностные лица исполнительной власти, приступая к новой для себя деятельности, видят несовершенство существующих и отсутствие ряда необходимых, по их мнению, законов. Одни стремятся создать новые законы, другие - пытаются улучшить старые. Разумеется, оба вида деятельности должны сочетаться. Если бы у нас было бесконечно много специалистов, денег и времени жизни, оба направления можно было бы развивать равноправно.

Но в условиях ограниченных ресурсов наша реальная жизнь, по-моему, очевидно выдвигает на первый план создание законов, а не их ревизию. Поскольку в области использования атомной энергии законодательство в России насчитывает всего пять лет, целесообразнее сконцентрировать усилия в ближайшие пять-десять лет **на разработке новых** необходимых законов, чтобы по прошествии этого периода будущие законодатели смогли осуществить **кодификацию** этих законов: объединить их в единый формализованный комплекс, устранить повторы, противоречия, добавить упущенное и т.п. Этот будущий российский **Кодекс законов об использовании атомной энергии** станет достойным памятником не только его будущим авторам, но и тем нынешним деятелям, которые вовремя отказались от сиюминутного мелкого ремонта, отдав предпочтение капитальному строительству.