

ЛИКВИДАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

Супатаева О.А. (Институт государства и права РАН)

1. В соответствии с политикой государства, направленной на ликвидацию административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности, в 2008 г. был разработан и принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ФЗ № 294). Указанный закон пришел на смену Федеральному закону от 8 августа 2001 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (ФЗ № 134), существенно изменив и расширив предмет его регулирования и сферу применения, в частности, в области использования атомной энергии.

Если прежний закон устанавливал, что в сферу его применения не входят отношения, связанные с осуществлением «контроля безопасности при использовании атомной энергии», то ФЗ № 294 уже не предусматривает такого изъятия, однако устанавливает, что особенности организации и проведения проверок при осуществлении надзора по ядерной и радиационной безопасности в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения, могут устанавливаться другими федеральными законами.

Распространяются ли положения ФЗ № 294, имеющего своей целью снятие административных барьеров для развития предпринимательства, на сферу осуществления надзора за ядерной и радиационной безопасностью? Если да, то насколько? Анализ закона показывает, что ответ на этот вопрос не однозначный.

2. ФЗ № 294 регулирует отношения в области организации и проведения контроля (надзора) и защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при его осуществлении. При этом под государственным контролем (надзором) в законе понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами, включая нормы и правила по безопасности.

Указанная деятельность, согласно ФЗ № 294, осуществляется посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий, выявленных при проведении проверок нарушений. Кроме того, к сфере контроля (надзора) ФЗ № 294 относит также деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении соответствующей деятельности.

Федеральный государственный контроль (надзор) определяется в законе как деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации. Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

ской Федерации в случае, если указанный порядок не установлен федеральным законом (Ст. 2, п. 2).

Статья 4 ФЗ № 294 определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), к которым относятся, в том числе:

- разработка и реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности;
- организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности;
- принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора);
- организация и проведение мониторинга эффективности федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством Российской Федерации.

Из вышесказанного следует, что общие положения ФЗ № 294 в области порядка организации и осуществления контроля (надзора), включая проведение проверок, распространяются на сферу использования атомной энергии постольку, поскольку это не установлено иными федеральными законами. Конкретные полномочия и функции органов, осуществляющих контроль (надзор) в соответствующей сфере деятельности, могут устанавливаться Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

3. Согласно ФЗ № 294, под проверкой понимается совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемой ими деятельности, производимых и реализуемых товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям.

При регулировании отношений, связанных с организацией и проведением проверок, ФЗ № 294 устанавливает не только виды, предмет основания и сроки проведения проверок, которые, как уже отмечалось, в области осуществления надзора за ядерной и радиационной безопасностью могут устанавливаться и другими федеральными законами (диспозитивные нормы), но содержит и целый ряд императивных норм, касающихся порядка организации, проведения проверок и реагирования на их результаты (Ст. 9 – 20). Данные нормы составляют большую часть закона. Кроме того, ФЗ № 294 определяет порядок взаимодействия уполномоченных органов при организации и проведении проверок, права и обязанности указанных органов и их должностных лиц, права и обязанности проверяемых лиц, меры по защите их прав и законных интересов.

Анализируемый закон устанавливает также общие принципы проведения проверок, включая:

- преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;
- недопустимость проводимых в отношении одного лица несколькими органами контроля (надзора) проверок исполнения одних и тех же обязательных требований;
- недопустимость взимания органами контроля (надзора) с проверяемых лиц платы за проведение мероприятий по контролю;
- финансирование за счет средств соответствующих бюджетов про-

водимых органами контроля (надзора) проверок, в том числе мероприятий по контролю;

- разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности.

Указанные выше положения распространяются на все отношения, связанные с организацией и проведением проверок, включая сферу осуществления надзора за ядерной и радиационной безопасностью при использовании атомной энергии.

4. Завершая краткий обзор основных положений ФЗ № 294, хотелось бы напомнить, что он был принят в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, содержащимися в Указе от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности». Кроме рассмотренного выше закона, данным Указом Правительству Российской Федерации поручалось разработать также проекты федеральных законов, предусматривающих, в том числе сокращение количества разрешительных документов, необходимых для осуществления предпринимательской деятельности, замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции, замену лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственности или предоставлением финансовых гарантий и т.д. Такая перспектива развития законодательства не исключает внесения соответствующих изменений в действующий порядок лицензирования деятельности в области использования атомной энергии. Следует отметить, что повышение эффективности лицензионного механизма, действующего в этой области, – давно назревшая проблема, требующая законодательного решения. Об этом неоднократно писали многие научные и практические работники – специалисты в области использования атомной энергии, включая и автора настоящей статьи.

Ликвидация необоснованных административных ограничений, включая сокращение перечня лицензируемых видов деятельности, упрощение лицензионных процедур и порядка проведения экспертиз безопасности, устранение дублирования деятельности отдельных органов, осуществляющих контроль (надзор) и т.д. – задачи немаловажные. Однако при выборе основной цели совершенствования правового режима лицензирования отдельных видов деятельности в области использования атомной энергии абсолютный приоритет должен отдаваться обеспечению ядерной и радиационной безопасности.

5. Лицензирование отдельных видов деятельности и надзор за ядерной и радиационной безопасностью являются, наряду с нормативным регулированием, важнейшими элементами государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Отношения в этой области регламентируются Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» (ФЗ № 170), однако его нормы в этой части носят общий, рамочный характер.

В области надзора за ядерной и радиационной безопасностью ФЗ № 170 не определяет ни порядка организации и осуществления надзора, ни вида, предмета и оснований проверок, ни сроков их проведения. В то же время, ФЗ № 294 прямо указывает на то, что отношения в этой области могут быть предметом регулирования соответствующего федерального закона. До отсутствия специального законодательного акта в этой области подлежит применению общий законодательный акт, в данном случае – ФЗ № 294. А это, в частности, означает, что отношения, связанные с проведением проверок в сфере надзора за ядерной и

радиационной безопасностью, полностью подпадают под требования ФЗ № 294; подзаконные нормативные акты, принимаемые здесь, не могут содержать положения, противоречащие требованиям указанного закона.

Таким образом, с принятием ФЗ № 294, для этой сферы оказываются императивно и детально урегулированы виды проверок (плановая, внеплановая, документарная, выездная), сроки и порядок их проведения. Плановые проверки могут проводиться не чаще чем один раз в три года. В отношении внеплановых проверок законом установлены не только основания и порядок их проведения, но также случаи и порядок согласования решений о проведении указанных проверок с органами прокуратуры.

Анализ положений ФЗ № 294 показывает, что установленный им правовой режим проведения проверок существенным образом ограничивает полномочия органов государственного регулирования безопасности в области использования атомной энергии при осуществлении надзора за ядерной и радиационной безопасностью.

Поскольку порядок организации и осуществления государственного надзора в сфере обеспечения ядерной и радиационной безопасности не определен ни одним федеральным законом, регулирующим отношения в области использования атомной энергии, он должен быть установлен нормативным правовым актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. В связи с тем, что в настоящее время такой документ отсутствует, он должен быть разработан с учетом общих принципов и норм, установленных ФЗ № 294.

Соответствует ли такое положение дел требованиям обеспечения безопасности при широкомасштабном развитии атомной отрасли? Очевидно, что нет.

В целях совершенствования государственного регулирования безопасности в области использования атомной энергии, включая повышение эффективности лицензионной и надзорной деятельности как одного из приоритетных направлений государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, целесообразно вернуться к вопросу о подготовке проекта Федерального закона «О регулировании ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии» и ускорить его разработку и принятие.

Наиболее актуальными в области законодательного обеспечения государственного регулирования безопасности являются вопросы закрепления правового статуса органа регулирования безопасности; определения на законодательном уровне его полномочий и функций; разграничения полномочий между регулирующим органом и иными федеральными органами, осуществляющими надзор за обеспечением промышленной, пожарной, экологической безопасностью, санитарно-гигиеническими аспектами радиационной безопасности; повышения эффективности лицензионных процедур и сокращения перечня определяемых законом лицензируемых видов деятельности, в который должны быть включены только те виды, осуществление которых действительно может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства; установления порядка и процедур проведения экспертиз безопасности при осуществлении регулирующей деятельности; установления законодательного порядка приостановления и аннулирования лицензий; совершенствования правового режима применения мер административного воздействия и т.д.

Указанные вопросы должны войти в сферу применения предлагаемого законопроекта.

6. Любой федеральный закон, и ФЗ № 294 в том числе, применяется, если иное не установлено международным договором Российской Федерации. Обязанность государства – создавать и поддерживать законодательную и регулируемую основы для обеспечения безопасности в области использования атомной энергии подтверждается соответствующими международно-правовыми обязательствами Российской Федерации, вытекающими из ратификации целого ряда международных конвенций: Конвенции о ядерной безопасности, Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, поправок к Конвенции о физической защите ядерного материала.

Конвенция о ядерной безопасности определяет систему регулирующего контроля и оценки ядерных установок в целях проверки соблюдения действующих регулирующих положений и условий лицензий как одну из основных составляющих законодательной и регулирующей основы каждого государства в области обеспечения ядерной безопасности. Это интересно сравнить с понятием проверки в целях ФЗ № 294 как мероприятий по контролю для оценки соответствия обязательным требованиям.

Несмотря на то, что Конвенция о ядерной безопасности содержит основополагающие принципы безопасности, а не детализированные нормы безопасности, она устанавливает ряд специальных норм в области надзора за ядерной и радиационной безопасностью (регулирующего контроля), и, в том числе, в области проведения проверок. Так, статья 14 требует, чтобы каждая договаривающаяся сторона принимала соответствующие меры для обеспечения того, чтобы:

- «до начала сооружения и ввода в эксплуатацию ядерной установки и в течение всего ее жизненного цикла проводились всесторонние и систематические оценки безопасности...
- с помощью анализа, наблюдений, испытаний и инспектирования осуществлялась проверка ядерной установки в целях обеспечения постоянного соответствия ее технического состояния и условий ее эксплуатации требованиям проекта, действующим национальным требованиям по безопасности и эксплуатационным пределам и условиям».

Практически аналогичные требования содержат и две другие указанные выше конвенции. Так, ратифицированными совсем недавно поправками к Конвенции о физической защите ядерного материала (Федеральный закон от 22 июля 2008 г. «О принятии Поправки к Конвенции о физической защите ядерного материала», № 130-ФЗ) предусмотрено, что государство несет ответственность за создание и поддержание законодательной и регулирующей основы для организации управления физической защитой. «Эта основа должна обеспечивать установление применимых требований физической защиты и включать систему оценки и лицензирования или другие процедуры для выдачи разрешений» (Ст. 2А, п. 3). Кроме того, эта основа должна включать систему инспектирования ядерных установок и транспортных средств для проверки соблюдения применимых требований и условий лицензии или другого санкционирующего документа, а также устанавливать механизм обеспечения соблюдения применимых требований и условий, в том числе эффективные санкции.

Приведенные выше международные нормы имеют, несомненно, большое значение, однако при решении вопроса о границах применения законодательства о ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере обеспечения ядерной и радиационной безопасности они мало применимы. На уровне федерального законодательства указанные требования международных конвенций не детализированы, в том числе не

установлены соответствующие меры, определяющие порядок организации и проведения проверок. Это затрудняет применение на территории Российской Федерации норм международных договоров как норм прямого действия вместо соответствующих положений ФЗ № 294.

Более детальные нормы, касающиеся порядка проведения оценок безопасности, контроля и проверок соблюдения обязательных требований к безопасности и сохранности радиоактивных источников, установлены разработанным и принятым МАГАТЭ Кодексом поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников (далее – Кодекс). Так, например, Ст. 21 Кодекса устанавливает, что каждому государству следует обеспечивать, чтобы созданный в соответствии с его законодательством регулирующий орган был наделен в том числе полномочиями по проведению как объявленных, так и необъявленных инспекций с соответствующей частотой, устанавливаемой с учетом прошлых рабочих показателей и рисков, создаваемых радиоактивным источником, а также принимал, при необходимости, соответствующие санкции для обеспечения соблюдения регулирующих требований.

Правительство Российской Федерации в письме Генеральному директору МАГАТЭ (19.05.2004, МФ-П7-3260) заявило о своей приверженности Кодексу и о намерениях осуществлять работу в целях соблюдения руководящих принципов, содержащихся в Кодексе. Однако статус Кодекса, который не является международным договором Российской Федерации, также не дает возможности для его прямого применения в целях ФЗ № 294 (вместо содержащихся в указанном законе императивных положений). Для соответствующего применения Кодекса необходима его имплементация в российское законодательство, как это сделано, например, в законодательстве США. Закон США «Об использовании атомной энергии» 1954 г. с дополнениями, внесенными Актом 2005 г. «Об энергетической политике», прямо трансформировал Кодекс в национальное законодательство путем соответствующей отсылки, в которой установлено, что регулирование безопасности, осуществляемое Комиссией по ядерному регулированию, «должно быть совместимо с указанным Кодексом поведения».

Здесь необходимо отметить, что, в целом, опыт зарубежных стран, имеющих развитую атомную энергетику (США, Канада, Франция и т.д.), свидетельствует о возрастании требований к государственному регулированию безопасности при использовании атомной энергии. Это выражается в создании компетентных независимых регулирующих органов, наделенных полномочиями по нормативному регулированию безопасности, лицензированию, контролю и надзору (включая проведение проверок и т.д.). Правовой статус указанных органов, функции и полномочия, порядок и организация их деятельности детально определены специальными законодательными актами.

Проведенный выше анализ показывает, что до принятия специальных законодательных и иных нормативных правовых актов на сферу осуществления надзора за ядерной и радиационной безопасностью распространяются положения ФЗ № 294. Однако применение данного закона не соответствует целям обеспечения безопасности при использовании атомной энергии и соответствующим международным обязательствам России.

Этот неизбежный вывод еще раз подтверждает необходимость разработки и принятия специального законодательного акта, регулирующего также отношения в сфере надзора за ядерной и радиационной безопасностью, – Федерального закона «О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии».

Статьи

При осуществлении государственного надзора в сфере обеспечения ядерной и радиационной безопасности предлагаемый закон должен был бы установить порядок организации и проведения надзора, определить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление надзора, его организационную структуру, порядок деятельности, полномочия и функции, а также урегулировать вопросы, связанные с установлением видов, предмета, оснований и сроков проведения проверок, входящих пока в сферу применения ФЗ № 294.

Утверждение 20 сентября 2008 г. Правительством Российской Федерации Программы деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009 – 2015 гг.) является практическим шагом по реализации курса России на ускоренное масштабное развитие атомной отрасли для обеспечения геополитических интересов и энергетической безопасности страны, увеличения объемов производимой продукции, расширения производственных мощностей организаций отрасли и перехода к инновационным технологиям развития атомной энергетики.

В этих условиях необходимо усиление гарантий безопасного использования атомной энергии в области совершенствования государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности, отнесенного к приоритетным направлениям государственной политики. Данные направления утверждены Президентом РФ 4 декабря 2003 г. в Основах государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу.

Без решения этой задачи невозможно формирование надлежущей законодательной базы обеспечения безопасности, гармонизированной с нормами международного права и общими подходами, применяемыми для регулирования безопасности в области использования атомной энергии в развитых странах, на необходимость которого указано в Программе развития атомной отрасли Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 8 июня 2006 г.

От редакции

Первая и вторая статьи этого номера написаны по инициативе авторов. Совпадение их точек зрения по поводу поправок к Конвенции «О физической защите ядерных материалов» свидетельствует о формировании некоего общего подхода к пониманию содержания поправок. Это подтверждается тем, что процедура рассмотрения вопросов о выполнении Конвенции (ст. 16) та же, что установлена в Конвенциях «О ядерной безопасности» и «Объединенной Конвенции о безопасном обращении с отработавшим топливом и о безопасном обращении с радиоактивными отходами». Так что, в 2010 г. Российской Федерации предстоит участвовать в Конференции по выполнению ею Конвенции «О физической защите ядерного материала и ядерных установок».