

Обоснование
необходимости принятия проекта
Закона Республики Беларусь «О регулировании безопасности
при использовании атомной энергии»

1. Цель и правовые основания подготовки проекта.

Проект Закона Республики Беларусь «О регулировании безопасности при использовании атомной энергии» (далее – законопроект) направлен на укрепление и поддержание должного уровня ядерной и радиационной безопасности. Для этой цели в законопроекте предусмотрено:

комплексное регулирование общественных отношений в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности на всех этапах жизненного цикла объектов использования атомной энергии;

разграничение и усиление ответственности уполномоченных республиканских органов государственного управления по регулированию безопасности при использовании атомной энергии;

обеспечение выполнения международных обязательств Республики Беларусь по обеспечению ядерной и радиационной безопасности.

Законопроект подготовлен в соответствии с пунктом 21 Плана подготовки законопроектов на 2021 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 4 января 2021 г. № 2, и пунктом 20 Плана подготовки (участия в подготовке) законопроектов республиканскими органами государственного управления в 2021 году, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 февраля 2021 г. № 106.

Кроме того, подготовка законопроекта предусмотрена в Дорожной карте по развитию атомной энергетики, разработанной и согласованной Министерством энергетики по итогам проведенных 25 – 26 сентября 2019 г. в г. Москве экспертных консультаций (Программа совместных действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства), а также в разделе IV главы 11 Программы деятельности Правительства Республики Беларусь на период до 2025 года, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 декабря 2020 г. № 758.

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта.

В соответствии с частью первой пункта 1 статьи 14 и абзацем шестым пункта 1 статьи 33 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» подготовка нового закона обусловлена необходимостью закрепления принципов и норм правового регулирования наиболее важных общественных отношений на законодательном уровне, а также консолидацией

в законопроекте положений ряда нормативных правовых актов в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

3. Предмет правового регулирования структурных элементов проекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения.

Предмет правового регулирования законопроекта составляют общественные отношения, связанные с обеспечением ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии.

В законопроекте закрепляются определения таких терминов, как «жизненный цикл ядерной установки и (или) пункта хранения», «культура безопасности», «лидерство», «национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами», «организация научно-технической поддержки» и «физическая ядерная безопасность», что обеспечит единообразное применение законодательства всеми субъектами правоотношений в области использования атомной энергии.

В целях всесторонней и последовательной реализации пунктов 32 и 52 Концепции национальной безопасности, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575, в законопроекте устанавливается понятие «культура безопасности», а также в рамках отдельной статьи формулируются общие подходы к пониманию ее значимости для правоприменительной деятельности.

На законодательном уровне закрепляются рекомендованные МАГАТЭ принципы по безопасности при использовании атомной энергии (Серия норм МАГАТЭ по безопасности «Основополагающие принципы безопасности», № SF-1, 2007 г.).

В законопроекте более четко разграничиваются функции и полномочия соответствующих республиканских органов государственного управления в области использования атомной энергии.

Отсутствие четкого и прозрачного закрепления в систематизированном виде полномочий указанных государственных органов затрудняет понимание регулирующих требований операторами объектов использования атомной энергии, что, в свою очередь, может приводить, и в ряде случаев приводит к нарушениям требований законодательства, а также способствует возникновению радиационных рисков при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии.

Уточнение и конкретизация полномочий республиканских органов государственного управления, осуществляющих государственное управление и регулирование при использовании атомной энергии,

обусловлены также необходимостью усиления их ответственности в обозначенной сфере деятельности.

Согласно рекомендаций МАГАТЭ INFCIRC/225/REVISION 5 государству следует четко определять и распределять ответственность за обеспечение безопасности между всеми уровнями соответствующих государственных органов, включая силы реагирования, операторов и в надлежащих случаях перевозчиками, а также обеспечивать ее надлежащую интеграцию и координацию.

В этой связи государству следует учредить или назначить компетентный орган, который будет нести ответственность за реализацию законодательной и регулирующей основы и наделен надлежащими полномочиями, компетенцией и финансовыми и людскими ресурсами для выполнения порученных ему обязанностей. Также указывается на необходимость принятия мер для обеспечения действенной независимости между функциями компетентного органа и функциями органа, занимающегося вопросами содействия применению или использования ядерной энергии.

Особое внимание в законопроекте уделено системе обеспечения безопасности при использовании атомной энергии, которая включает нормативно-правовую базу, лидерство и культуру безопасности, государственный надзор в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, лицензирование и разрешительную деятельность, экспертизу безопасности и проведение периодической оценки безопасности, физическую ядерную безопасность, учет и контроль ядерных материалов, управление аварийными ситуациями и обмен информацией в области использования атомной энергии.

В качестве одного из ее элементов отмечено функционирование системы организаций научно-технической поддержки регулятора в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

На уровне закона требуется закрепить, что организации научно-технической поддержки осуществляют свою деятельность в целях оказания такой поддержки регулирующему органу (в том числе по вопросам экспертизы безопасности). В законопроекте также предусматривается ответственность указанных организаций за обоснованность, достоверность и качество результатов выполненных работ (оказанных услуг).

В целях гармонизации с современными международными подходами в законопроекте заложены подходы по регламентации вопросов ответственности лицензиата (эксплуатирующей организации) за обеспечение безопасности деятельности при использовании атомной энергии.

В законопроекте установлены требования к экспертизе безопасности (в том числе порядку и видам деятельности, подлежащим данной экспертизе), а также о государственном надзоре в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, лицензировании деятельности в области использования атомной энергии, проведении общественных обсуждений и слушаний, выдаче разрешений на право выполнения работ и оказания услуг в области использования атомной энергии, а также обращения с ядерными материалами.

В заключительных положениях законопроекта будут содержаться сроки и меры по его реализации. Формулирование переходных положений не требуется.

Иных изменений концептуальных положений законодательства после принятия законопроекта не предполагается.

4. Результаты анализа:

4.1. актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения: законопроект соотносится с Законом Республики Беларусь от 18 июня 2019 г. № 198-З «О радиационной безопасности», а также иными актами законодательства в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

На сегодняшний день значительная часть компонентов законодательной и регулирующей основы в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности регламентирована:

указами Президента Республики Беларусь:

от 16 февраля 2015 г. № 62 «Об обеспечении безопасности при сооружении и эксплуатации Белорусской атомной электростанции»;

от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

постановлениями Совета Министров Республики Беларусь:

от 21 августа 2020 № 497 «О реализации Закона Республики Беларусь от 18 июня 2019 г. № 198-З «О радиационной безопасности»;

от 7 декабря 2010 г. 1781 «Об утверждении Положения о порядке проведения экспертизы документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии и источников ионизирующего излучения»;

от 25 февраля 2015 г. № 133 «Об утверждении Положения об организации и осуществлении контроля (надзора) за обеспечением безопасности при сооружении и вводе в эксплуатацию Белорусской атомной электростанции»;

от 2 декабря 2016 г. № 991 «Об оказании научно-технической поддержки Министерству по чрезвычайным ситуациям в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности»;

от 24 апреля 2019 г. № 258 «Об общественных слушаниях по вопросам регулирования безопасности Белорусской атомной электростанции»,

от 14 июня 2019 г. № 385 «О физической защите объектов использования атомной энергии» и др.

Вместе с тем, разрозненность массива законодательства в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности и отсутствие его четкой систематизации приводит к такому негативному фактору для обеспечения безопасности, как сложности восприятия и зачастую непонимание регулирующих требований операторами объектов использования атомной энергии;

4.2. актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения: при подготовке законопроекта учитывался опыт наилучших положительных зарубежных практик в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Для разработки ядерного законодательства МАГАТЭ предлагается два подхода – государство принимает ядерное законодательство в виде единого, универсального закона или принимаются отдельные законы по разным предметам. При этом приоритетным обозначается первый подход (Справочник по ядерному праву. Имплементирующее законодательство. МАГАТЭ, Вена, 2010).

Проведенный анализ законодательства ряда иностранных государств показал, что во многих из них действуют законы, нацеленные на регулирование безопасности при использовании атомной энергии («О безопасном использовании атомной энергии в мирных целях» в Армении, «О ядерной безопасности» в Китае, «О безопасном использовании ядерной энергии» в Болгарии, Кодекс ядерной безопасности в Венгрии). Также на международной арене имеется прецедент принятия единого Закона «Об использовании ядерной энергии и радиационной безопасности» (Украина).

Также в рамках взаимодействия на международной арене отмечается гармонизация и унификация национального законодательства в области обеспечения безопасности при использовании атомной энергии с законодательством Российской Федерации как страны-поставщика ядерных технологий;

4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения: Республика Беларусь является государством-участником многих международных договоров и иных

международно-правовых актов в области обеспечения безопасности при использовании атомной энергии, в том числе:

Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб от 21 мая 1963 года;

Конвенции о физической защите ядерного материала от 26 октября 1979 года;

Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии от 26 сентября 1986 года;

Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации от 26 сентября 1986 года;

Конвенции о ядерной безопасности от 17 июня 1994 года;

Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами от 5 сентября 1997 года;

Соглашения об основных принципах сотрудничества в области мирного использования атомной энергии от 26 июня 1992 года;

Соглашения о взаимопомощи в случае аварий и других чрезвычайных ситуаций на электроэнергетических объектах государств – участников Содружества Независимых Государств от 30 мая 2002 года и др.;

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования: законопроект соответствует международным договорам Республики Беларусь и иным международным правовым актам в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь» (указывается в случае принятия (издания) нормативного правового акта в отношении международного договора Республики Беларусь или его проекта): подготовка законопроекта не связана с необходимостью реализации принятого международного договора Республики Беларусь либо его проекта.

6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования проекта (вопросы, поднимаемые в обращениях граждан и юридических лиц, относящихся к предмету правового регулирования проекта, отражаются в случае рассмотрения их разработчиком проекта).

Подготовка законопроекта связана исключительно с практическим аспектом и в настоящее время не является темой для проведения научного

исследования в области права. Тематика не нашла отражения в СМИ и не получила широкого освещения в глобальной компьютерной сети Интернет.

Обращений граждан и юридических лиц, относящихся к предмету правового регулирования законопроекта, не поступало.

7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия.

Законопроект соответствует социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, а также целям их устойчивого развития.

Специфика ряда положений законопроекта связана с необходимостью достижения целей безопасного использования атомной энергии.

Закрепление в законопроекте приоритета безопасности над коммерческим аспектом использования атомной энергии в комплексе с иными его положениями будет способствовать безусловному повышению уровня ядерной и радиационной безопасности, обеспечению защиты жизни, здоровья, прав и законных интересов граждан, а также охраны окружающей среды, укреплению имиджа Республики Беларусь на международной арене как страны, разделяющей современные международные требования к безопасности.

При проведении оценки регулирующего воздействия негативного воздействия на субъектов предпринимательской деятельности не выявлено.

В результате проведенного прогнозирования экологических последствий принятия законопроекта установлено, что его принятие не окажет отрицательного воздействия в целом на состояние окружающей среды и природных ресурсов, в том числе на отдельные компоненты природной среды (землю, включая почвы, недра, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир, озоновый слой), а также не затронет условий жизни и здоровья граждан.

Принятие законопроекта не повлечет за собой дополнительных финансовых затрат республиканского бюджета.

8. Информация о результатах публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений (указывается в случае проведения публичного обсуждения проекта с учетом статьи 7 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», а также Положения о порядке проведения публичного

обсуждения проектов нормативных правовых актов, утверждаемого Советом Министров Республики Беларусь).

Законопроект будет вынесен на публичное обсуждение и на рассмотрение на заседании общественно-консультативного совета Министерства по чрезвычайным ситуациям.

9. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта.

Законопроектом признаются утратившими силу Закон Республики Беларусь от 30 июля 2008 г. № 426 «Об использовании атомной энергии», а также отдельные положения законов, вносящие в него изменения.

После принятием законопроекта потребуются подготовка:

проекта Закона Республики Беларусь об изменении Закона Республики Беларусь от 18 июня 2019 г. № 198-З «О радиационной безопасности»;

проектов постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам:

порядка обсуждения вопросов в области регулирования безопасности при использовании атомной энергии с участием общественных объединений, иных организаций и граждан;

определения основных направлений, условий и порядка обеспечения физической ядерной безопасности;

порядка функционирования системы организаций научно-технической поддержки;

порядка привлечения организаций научно-технической поддержки к проведению экспертизы безопасности;

порядка формирования, включая размеры отчислений, уплачиваемых проверяемыми субъектами, а также использования средств фонда экспертизы безопасности;

порядка посещения объектов использования атомной энергии;

порядка согласования, установления и обозначения границ санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения, а также требования по их охране и использованию;

порядка формирования, функционирования и финансирования региональных аварийных формирований эксплуатирующих организаций; ведомственных актов.

Также потребуются внесение изменений в постановления Совета Министров Республики Беларусь:

от 21 августа 2020 г. № 497 «О реализации Закона Республики Беларусь от 18 июня 2019 г. № 198-З «О радиационной

безопасности» (в части Положения о государственном надзоре в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности);

от 24 апреля 2019 г. № 258 «Об утверждении Положения об общественных слушаниях по вопросам регулирования безопасности Белорусской атомной электростанции»;

от 7 декабря 2010 г. № 1781 «Об утверждении Положения о порядке проведения экспертизы документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии и источников ионизирующего излучения»;

от 4 мая 2009 г. № 574 «О некоторых вопросах выполнения работ по использованию атомной энергии»;

от 17 марта 2014 г. № 224 «О порядке ведения государственной системы учета и контроля ядерных материалов Республики Беларусь».

Заместитель Министра
по чрезвычайным ситуациям
Республики Беларусь

А.В.Долголевец