

УДК 34.342

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Жадауова Жанара Абдылдаевна¹

*Ведущий научный сотрудник отдела анализа эффективности законодательства,
Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан,
кандидат юридических наук, г. Астана, Казахстан, e-mail: zhanara76@mail.ru*

Рамазанова Айнур Серикхановна

*Восточно-Казахстанский университет им. С. Аманжолова, ассоциированный
профессор кафедры «Юриспруденция», кандидат юридических наук;
e-mail: aynura_9999@mail.ru*

Аннотация. Законодательство о радиационной безопасности регулируется пакетом нормативных правовых актов, в первую очередь, Конституцией Республики Казахстан, Экологическим кодексом Республики Казахстан и Законами «Об использовании атомной энергии» и др.

Авторами, в частности, проведен анализ эффективности Закона Республики Казахстан от 23 апреля 1998 года № 219-І «О радиационной безопасности населения», который регулирует общественные отношения в области обеспечения радиационной безопасности населения, в целях охраны его здоровья от вредного воздействия ионизирующего излучения.

В статье предложены пути совершенствования законодательства Республики Казахстан в сфере радиационной безопасности и выработаны научно обоснованные рекомендации по их реализации.

Анализ законодательства позволяет более детально планировать основные направления законотворческой работы, обозначить сферы общественных отношений, которые должны быть регламентированы нормами законодательства, обосновать необходимость внесения поправок в действующее законодательство и принятия новых актов, соотнести их с основными направлениями правовой политики государства.

В этой связи авторами осуществлен постатейный анализ Закона Республики Казахстан «О радиационной безопасности населения», исследована его системность и социальная значимость применения, выявлены дублирующие нормы, проведены ревизия понятийного аппарата и оценка эффективности реализации норм Закона.

Таким образом, актуальность настоящего исследования усиливается в связи с объективными потребностями дальнейшего повышения эффективности законодательства в сфере радиационной безопасности населения, его системности и согласованности.

Результаты исследования могут быть использованы при формировании государственной политики в области правового регулирования радиационной безопасности населения и учтены в законотворческой деятельности, а также могут послужить основой для дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: радиационная безопасность, анализ эффективности законодательства, Закон Республики Казахстан «О радиационной безопасности населения», законодательство в сфере радиационной безопасности населения, совершенствование законодательства Республики Казахстан.

¹ Автор для корреспонденции

ХАЛЫҚТЫҢ РАДИАЦИЯЛЫҚ ҚАУІПСІЗДІГІ САЛАСЫНДАҒЫ ЗАҢНАМАНЫ ЖЕТІЛДІРУ

Жанар Абдылдаевна Жадауова

Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институты,
заңнама тиімділігін талдау бөлімінің жетекші ғылыми қызметкері,
заң ғылымдарының кандидаты, Астана қ., Қазақстан, e-mail: zhanara76@mail.ru

Айнұр Серікханқызы Рамазанова

С. Аманжолов атындағы Шығыс Қазақстан университеті, «Құқықтану»
кафедрасының қауымдастырылған профессоры, заң ғылымдарының кандидаты,
e-mail: aynura_9999@mail.ru

Аннотация. Радиациялық қауіпсіздік туралы заңнама нормативтік құқықтық актілер пакетімен, бірінші кезекте, Қазақстан Республикасының Конституциясымен, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексімен және «Атом энергиясын пайдалану туралы» және т. б. заңдармен реттеледі.

Авторлар, атап айтқанда, «Халықтың радиациялық қауіпсіздігі туралы» Қазақстан Республикасының 1998 жылғы 23 сәуірдегі № 219-І Заңының тиімділігіне талдау жүргізді, ол халықтың денсаулығын иондаушы сәулеленудің зиянды әсерінен қорғау мақсатында оның радиациялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету саласындағы қоғамдық қатынастарды реттейді.

Мақалада Қазақстан Республикасының радиациялық қауіпсіздік саласындағы заңнамасын жетілдіру жолдары ұсынылды және оларды іске асыру бойынша ғылыми негізделген ұсынымдар әзірленді.

Заңнаманы талдау заң шығару жұмысының негізгі бағыттарын неғұрлым егжей-тегжейлі жоспарлауға, заңнама нормаларымен регламенттелуі тиіс қоғамдық қатынастардың салаларын белгілеуге, қолданыстағы заңнамаға түзетулер енгізу және жаңа актілер қабылдау қажеттілігін негіздеуге, оларды мемлекеттің құқықтық саясатының негізгі бағыттарымен байланыстыруға мүмкіндік береді.

Осыған байланысты авторлар «Халықтың радиациялық қауіпсіздігі туралы» Қазақстан Республикасының Заңына баптар бойынша талдау жүргізді, оны қолданудың жүйелілігі мен әлеуметтік маңыздылығын зерттеді, қайталанатын нормалар анықталды, ұғымдық аппаратқа тексеру және Заң нормаларын іске асырудың тиімділігіне бағалау жүргізді.

Осылайша, осы зерттеудің өзектілігі Халықтың радиациялық қауіпсіздігі саласындағы заңнаманың тиімділігін, оның жүйелілігі мен келісімділігін одан әрі арттырудың объективті қажеттіліктеріне байланысты күшейтіледі.

Зерттеу нәтижелері Халықтың радиациялық қауіпсіздігін құқықтық реттеу саласындағы мемлекеттік саясатты қалыптастыру кезінде пайдаланылуы және заң шығару қызметінде ескерілуі, сондай-ақ одан әрі ғылыми зерттеулер үшін негіз болуы мүмкін.

Түйінді сөздер: радиациялық қауіпсіздік, заңнаманың тиімділігін талдау, «Халықтың радиациялық қауіпсіздігі туралы» Қазақстан Республикасының Заңы, Халықтың радиациялық қауіпсіздігі саласындағы заңнама, Қазақстан Республикасының заңнамасын жетілдіру.

IMPROVEMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF RADIATION SAFETY OF THE POPULATION

Zhadauova Zhanara Abdylbaeva

Leading researcher of the Department of Analysis of the Effectiveness of Legislation,
Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan,
Candidate of Legal Sciences, Astana, Kazakhstan, e-mail: zhanara76@mail.ru

Ramazanova Ainur Serikkhanovna

*S. Amanzholov East Kazakhstan University, Associate Professor of the Department of Jurisprudence, Candidate of Legal Sciences,
e-mail: aynura_9999@mail.ru*

Abstract. Legislation on radiation safety is regulated by a package of regulatory legal acts, primarily the Constitution of the Republic of Kazakhstan, the Environmental Code of the Republic of Kazakhstan and the Laws «On the Use of Atomic Energy», etc.

The authors, in particular, analyzed the effectiveness of the Law of the Republic of Kazakhstan dated April 23, 1998 No. 219-I «On radiation safety of the population», which regulates public relations in the field of radiation safety of the population, in order to protect their health from the harmful effects of ionizing radiation.

The article suggests ways to improve the legislation of the Republic of Kazakhstan in the field of radiation safety and developed scientifically sound recommendations for their implementation.

The analysis of legislation makes it possible to plan in more detail the main directions of legislative work, to identify the spheres of public relations that should be regulated by the norms of legislation, to justify the need to amend the current legislation and adopt new acts, to correlate them with the main directions of the state's legal policy.

In this regard, the authors carried out an article-by-article analysis of the Law of the Republic of Kazakhstan «On Radiation Safety of the population», investigated its systematic and social significance of application, identified duplicate norms, conducted an audit of the conceptual apparatus and evaluation of the effectiveness of the implementation of the norms of the Law.

Thus, the relevance of this study is enhanced due to the objective needs of further improving the effectiveness of legislation in the field of radiation safety of the population, its consistency and consistency.

The results of the study can be used in the formation of state policy in the field of legal regulation of radiation safety of the population and taken into account in legislative activity, as well as serve as a basis for further scientific research. Keywords: radiation safety, analysis of the effectiveness of legislation, the Law of the Republic of Kazakhstan «On radiation safety of the population», legislation in the field of radiation safety of the population, improvement of legislation of the Republic of Kazakhstan.

DOI: 10.52026/2788-5291_2022_71_4_235

Введение

Для Казахстана вопрос защиты населения от радиации является жизненно важным. Ведь на ее территории проведены испытания более 650 атомных и водородных бомб, расположены полигоны, где все еще находятся радиоактивные фрагменты ракет, например, на одном из полигонов уровень радиации достигает 3500 мкр/час, что в 150 раз превышает безопасный для здоровья человека фон. На территории страны есть урановые месторождения, на некоторых из них ведутся промышленные выработки, некоторые законсервированы, есть участки с естественными проявлениями повышенной радиоактивности. По данным исследователей, на 30% территории Казахстана существует потенциальная возможность повышенного выделения радона. Поэтому радиационная

безопасность для Казахстана серьезная проблема, которая должна решаться различными способами [1;13].

В настоящее время Казахстан занимает первое место по добыче урана в мире и продолжает сохранять лидирующие позиции на мировом рынке природного урана. Казахстан производит около 40% от мировой добычи урана. Весь уран, добытый в Казахстане, экспортируется на мировой рынок.

За 2019 год добыто 22 761 тонна урана, в 2018 году-21 699,3 тонн урана, в 2017 году-23 390, 7 тонн².

Справочно: *Казахстан – одна из наиболее пострадавших от ядерного безумия великих держав страна. Начиная с августа 1949 года, здесь было произведено 659 атомных взрывов, что составляет более 92% всех взрывов, осуществленных в СССР.*

² Стратегический план Министерства энергетики Республики Казахстан на 2020-2024 годы. Утвержден Приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 31 декабря 2020 года № 445 [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/energo/documents/details/100787?lang=ru> (дата обращения: 04.07.2022)

Только на Семипалатинском полигоне было 470 испытаний, из них 113 в атмосфере, 352 под землей и в 5 случаях ядерные заряды не сработали. По данным специалистов суммарная мощность всех зарядов, взорванных в воздухе на Семипалатинском полигоне, равна 2,5 тысячам хиросимских бомб. Каждый месяц в среднем взрывались по 1-2 бомбе. Взрывы гремели еще на 12 постоянных и 7 временных полигонах, созданных почти во всех областях Казахстана [2].

Семипалатинский испытательный ядерный полигон являлся одним из крупнейших полигонов мира для испытания ядерного оружия. Его площадь составляет 18 311,4 км², что соизмеримо с территориями таких государств, как Израиль или Словения.

По различным оценкам экспертов около 1,2 миллиона жителей было подвержено влиянию радиационного излучения.

Начиная с 2008 по 2021 годы проведены работы по комплексному экологическому обследованию территории бывшего Семипалатинского испытательного ядерного полигона. В результате были выявлены значимые участки радиоактивного загрязнения, основные пути и механизмы текущего и потенциального распространения радиоактивных веществ.

О негативном воздействии радиации на человека стало известно с XIX века. По данным исследований специалистов в области радиационной гигиены, человек на протяжении всей своей жизни с момента рождения и до кончины подвергается естественному радиационному воздействию (ионизирующему излучению), которое состоит из космического излучения, внешнего и внутреннего естественного гамма-излучения, радонового излучения.

Недра Земли с момента своего происхождения содержит различные элементы, среди которых есть естественные радиоактивные элементы (ЕРЭ), создающие естественный радиационный фон. Буквально во всех составляющих природную среду Земли, в ее почве, природных ископаемых, траве, кустарниках, деревьях, водных ресурсах, родниках, в тканях животных и иных живых существ присутствуют радиоактивные изотопы различных элементов, в том числе радона, т.е. имеет место повсеместное распро-

странение естественной радиации [3;26].

Справочно: Использование ионизирующего излучения в медицине для диагностики и лечения заболеваний получило широкое распространение в развитых странах и является основным источником техногенного облучения населения. Наибольшее распространение получили такие диагностические процедуры как флюорография, рентгенография и в последнее время компьютерная томография. В некоторых странах облучение от этих процедур сопоставимо с влиянием природного радиационного фона.

Ограниченное число людей сталкивается с источниками излучения в своей профессиональной деятельности. Это работники атомной промышленности и энергетики, врачи и персонал медицинских учреждений, работающие с излучением, дефектоскописты радиографического контроля. Экипажи самолетов, выполняющие регулярные рейсы, также попадают в эту категорию, так как для них существенно облучение от природного космического излучения.

Существует и множество мелких источников облучения таких как, например, потребительские товары, содержащие радиоактивные материалы. Исторически широкое распространение получили радиолюминесцентные подсветки шкал и стрелок часов или приборов, а также противопожарные датчики дыма основанные на ионизационных камерах³.

Опасность может исходить от стройматериалов для строительства домов, дорог, изготовленных из отходов промышленного производства, добываемых на месторождениях; также от продуктов питания, воды, воздуха, содержащих повышенный уровень радионуклидов.

В связи с дефицитом энерго мощностей в Казахстане к 2035 году планируется строительство атомной электростанции. В качестве возможных площадок для строительства АЭС назывались поселок Улкен в Алматинской области и город Курчатов в Восточно-Казахстанской области. Министр энергетики в мае 2022 года Болат Акчулаков назвал Балхаш одним из предпочтительных мест для строительства АЭС⁴.

Глава АО «Казахстанские атомные электрические станции» Тимур Жанткин со-

³ [Электронный ресурс] — Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C (дата обращения: 05.07.2022)

⁴ Казахстан определится с местом строительства АЭС. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://kapital.kz/gosudarstvo/106234/kazakhstan-opredelilsya-s-mestom-stroitelstva-aes.html> (дата обращения: 05.07.2022)

общил, что «Были исследованы общие и специфические характеристики выбранных районов. В частности, обеспечение ядерной безопасности, возможное воздействие на АЭС со стороны окружающей среды (наводнения, землетрясения), влияние антропогенных факторов (падение самолётов, аварии на производственных объектах). Также была проведена оценка возможного радиационного воздействия атомной станции на окружающую среду»⁵.

Генеральный директор Союза инженеров-энергетиков Марат Дулкаиров сказал, что «Мы получили в наследство электрогенерацию СССР, которая максимум проработает ещё 11–12 лет. К тому времени нам нужно построить станцию, которая будет способна обеспечить внутренний спрос и решить проблему дефицита юга»⁶.

Вместе с тем общественность активно выступает против строительства АЭС в Казахстане. Данный вопрос получил широкий общественный резонанс. Противники строительства АЭС, (в подавляющем большинстве жители тех регионов и населенных пунктов, где планируется строительство АЭС) активно выступают в социальных сетях.

В Казахстане сформирована соответствующая законодательная база, предусматривающая комплекс мер правового, организационного, инженерно-технического, санитарно-гигиенического, профилактического, воспитательного, общеобразовательного и информационного характера с учетом международных стандартов по радиационной безопасности. Однако в правоприменительной практике по защите населения от радиации есть проблемы, которые требуют проведения исследований [3].

Материалы и методы

Основными материалами, использованными в ходе исследования, являются: положения ряда стратегических и программных документов, таких как: Стратегический план Правительства Республики Казахстан до 2025, Национальный план реагирования на ядерные и радиационные аварии от 19 августа 2016 года № 467, Стратегический план Министерства энергетики Республики Казахстан на 2020–2024 годы и т.д.

В основу анализа были положены нормы

Конституции Республики Казахстан, Конституционных законов Республики Казахстан, Кодексов Республики Казахстан и т.д.

При проведении анализа были использованы как общенаучные, логические методы (анализа, синтеза, дедукции, индукции и т.д.), так и частно-научные методы, том числе сравнительно-правовой метод, технико-юридический метод, формально-правовой, а также статистические и математические методы.

Основные положения

1. Как правило, нормативный правовой акт должен иметь вводную часть (преамбулу), в которой излагаются цели и задачи нормативного правового акта, условия, обстоятельства, послужившие поводом для его принятия, а также сфера применения данного акта.

В этой связи отмечаем, что в анализируемом Законе отсутствует сфера действия Закона, цели в области обеспечения радиационной безопасности населения.

А.М. Ришелюк считает, длительный исторический процесс развития законодательства и правоприменительной практики обычно приводит к унификации структуры нормативно-правовых актов определенной страны. В результате лица, изучающих право или применяют его нормы, привыкают к изложению текста нормативных правовых актов определенного вида (и, в частности, законодательных актов) с применением одинаковой структуры.

Неоправданные отклонения от этой структуры, а тем более применение при подготовке и принятии закона нетипичного структурирования текста создают дополнительные трудности при усвоении содержания нового закона и реализации (применении) его норм. Учитывая это обстоятельство, следует признать нежелательными любые отклонения от привычных вариантов структурирования текста закона при его подготовке. Отклонения от устоявшегося структурного разделения могут допускаться только тогда, когда подготовка полноценного по содержанию законопроекта без таких отклонений невозможна [4].

По мнению Д. В. Чухвичева «Наиболее оптимальная конструкция расположения

⁵ Строительство АЭС в Казахстане. Какова цена вопроса. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://informburo.kz/stati/stroitelstvo-aes-v-kazaxstane-kakova-cena-voprosa> (дата обращения: 05.07.2022)

⁶ Строительство АЭС в Казахстане. Какова цена вопроса. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://informburo.kz/stati/stroitelstvo-aes-v-kazaxstane-kakova-cena-voprosa> (дата обращения: 05.07.2022)

смысловых составляющих нормативно-правового акта, с точки зрения автора, подразумевает наличие: наименования нормативного правового акта, преамбулы, включающей декларативные положения, общих положений (легальных определений используемых в законе специальных терминов, основных принципов правового регулирования, вводимых и закрепляемых законом, иных общих положений), конкретных правовых предписаний по регулируемому вопросу, санкций за нарушение этих предписаний, переходных и заключительных положений, положений о вступлении акта в законную силу» [5;164].

Л.А. Борисова считает, что «Поскольку закон является официальным документом высшей юридической силы, для него должна быть характерна определенная структура. Она позволяет легче в нем ориентироваться, обеспечивает его композиционную стройность, способствует более четкому логическому развитию его смысла.» [6;68].

Так, к примеру, статья 1 Закона Республики Узбекистан «О радиационной безопасности» № 120-II от 31.08.2000 г.⁷ определяет, что целью настоящего Закона является регулирование отношений, связанных с обеспечением радиационной безопасности, охраны жизни, здоровья и имущества граждан, а также окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения.

В этой связи, рекомендуем уполномоченному органу разработать цели и сферу применения Закона, путем внесения дополнительной статьи.

2. В статье 3 закреплены основные принципы обеспечения радиационной безопасности: принцип нормирования, принцип обоснования, принцип оптимизации, принцип аварийной оптимизации.

Согласно подпункту 5) пункта 12 Санитарных правил «Санитарно-эпидемиологические требования к обеспечению радиационной безопасности» (далее – Санитарные правила), утвержденного Приказом Министра здравоохранения Республики Казахстан от 15 декабря 2020 года № ҚР ДСМ-275/2020⁸, радиационная безопасность населения обеспечивается:

«1) созданием условий жизнедеятельности людей, в соответствии с требованиями настоящих Санитарных правил;

2) установлением квот на облучение от

разных источников излучения;

3) организацией радиационного контроля;

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

5) организацией системы *информации о радиационной обстановке.*»

Кроме того, согласно подпункту 9) пункта 22 администрацией радиационного объекта выполняется *информирование персонала* об уровнях ионизирующего излучения на их рабочих местах и о величине полученных ими индивидуальных дозах облучения 1 раз в квартал (при аварийных ситуациях немедленно).

Следует отметить, что экологическое законодательство отличается особой разработанностью вопросов доступа к экологической информации. Об этом свидетельствует закрепленный законодателем в подпункте 8) статьи 5 Экологического кодекса *принцип доступности экологической информации* в соответствии с которым государство, обеспечивает соблюдение права общественности на доступ к экологической информации на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.

Наряду с этим, Экологический кодекс Республики Казахстан содержит положения относительно того, что общественность имеет право на доступ к полной, достоверной и своевременной экологической информации, которой располагают государственные органы либо физические или юридические лица, нашедшие отражения в следующих статьях:

Статья 18. Доступ к экологической информации

Статья 19. Форма предоставления экологической информации

Статья 20. Сроки и порядок предоставления экологической информации

Статья 21. Сбор и распространение экологической информации

Статья 95. Гласность государственной экологической экспертизы

Статья 96. Проведение общественных слушаний

Статья 98. Общественная экологическая экспертиза

Если обратиться к зарубежному опыту,

⁷ Закон Республики Узбекистан «О радиационной безопасности» № 120-II от 31.08.2000 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://lex.uz/docs/13868> (дата доступа: 06.07.2022)

⁸ Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 15 декабря 2020 года № ҚР ДСМ-275/2020 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021822> (дата доступа: 07.07.2022)

то, к примеру, статья 3 Закона Кыргызской Республики «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики» от 17 июня 1999 года № 58⁹ предусматривает принцип открытости.

«Статья 3. Принципы обеспечения радиационной безопасности

1. <...>

«принцип открытости - открытость и доступность для населения информации о ионизирующем излучении на территории проживания, а также произошедших радиационных авариях.»

Нормативное закрепление принципа открытости и доступности для населения информации об ионизирующем излучении на территории проживания, а также произошедших радиационных авариях повысит эффективность обеспечения радиационной безопасности населения.

Вместе с тем, подпунктом 4) статьи 6

(«Информация, доступ к которой не подлежит ограничению») Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»¹⁰ от 16 ноября 2015 года № 401-V предусмотрено положение о том, что не подлежит ограничению доступ к информации о состоянии экологии, пожарной безопасности, а также о санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов.

Таким образом, основываясь на международном опыте, а также в целях приведения в соответствие с нормами Экологического кодекса и Закона о доступе к информации рекомендуем включить в перечень основных принципов обеспечения радиационной безопасности, принцип открытости (статья 3 анализируемого Закона).

3. В Законе обнаружен ряд положений, дублирующих положения иных НПА.

Закон Республики Казахстан «О радиационной безопасности населения» от 23 апреля 1998 года № 219-І		Дублируемый структурный элемент НПА
Структурный элемент	Содержание	
Статья 1	17) Эксплуатирующая организация - юридическое лицо, осуществляющее деятельность по обращению с объектами использования атомной энергии;	Подпункт 17) статьи 1 Закона Республики Казахстан «Об использовании атомной энергии» от 12 января 2016 года № 442-V
Статья 1	19) персонал - физические лица, постоянно или временно работающие с источниками ионизирующего излучения или находящиеся по условиям труда в сфере их воздействия;	Подпункт 19) статьи 1 Закона Республики Казахстан «Об использовании атомной энергии» от 12 января 2016 года № 442-V
Статья 1	21) радиационная безопасность - состояние свойств и характеристик объекта использования атомной энергии, обеспеченное комплексом мероприятий, ограничивающих радиационное воздействие на персонал, население и окружающую среду, в соответствии с нормами, установленными законодательством Республики Казахстан;	Подпункт 21) статьи 1 Закона Республики Казахстан «Об использовании атомной энергии» от 12 января 2016 года № 442-V

Принимая во внимание, что дублирование норм снижает его качество, полагаем целесообразным устранить данный недостаток.

4. Понятие «радиационный мониторинг» содержится в Экологическом кодексе Рес-

спублики Казахстан и в Законе Республики Казахстан «О радиационной безопасности населения, при этом они имеют различия.

Так в статье 1 анализируемого Закона радиационный мониторинг – систематические наблюдения за состоянием радиацион-

⁹ Закон Кыргызской Республики «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики» от 17 июня 1999 года № 58 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/> (дата доступа: 08.07.2022)

¹⁰ Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» от 16 ноября 2015 года № 401-V [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401/z150401.htm> (дата доступа: 07.07.2022)

ной обстановки как на объектах использования источников ионизирующего излучения, так и в окружающей среде.

В подпункте 6) пункта 6 статьи 166 Экологического кодекса Республики Казахстан, *радиационный мониторинг* – система наблюдений за техногенным и природным радиоактивным загрязнением в селитебных территориях.

Следовательно, существование различных определений термина *радиационный мониторинг* в действующем законодательстве создает неясность и различные понимания терминов при применении законодательства в целом.

В силу требований пункта 7 статьи 23 Закона «О правовых актах» термины и определения, используемые в нормативном правовом акте должны соответствовать терминам и определениям, применяемым в вышестоящем нормативном правовом акте, регулирующем однородные общественные отношения.

Таким образом, необходимо устранить данную коллизию путем установления единого определения для термина «радиационный мониторинг» в отраслевом законодательстве Республики Казахстан.

5. Пункт 2 статьи 9 анализируемого Закона предусматривает, что оценка радиационной безопасности осуществляется государственным органом в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, на основе: *характеристики радиоактивного загрязнения окружающей среды, анализа доз облучения, получаемых отдельными группами населения от всех источников ионизирующего излучения; числа лиц, подвергшихся облучению выше установленных пределов доз облучения.*

В статье 17 законодателем также используются термины «радиоактивное загрязнение», «облучение»:

В случае радиационной аварии эксплуатирующая организация обязана: *принять меры по локализации очага радиоактивного загрязнения и предотвращению распространения радиоактивных веществ в окружающей среде; принять меры по оценке индивидуальных доз облучения персонала и населения и по передаче этих данных в органы здравоохранения и другие уполномоченные государственные органы.*

Статья 1 определяет понятие «радиационная авария»:

нарушение пределов безопасной эксплуатации объекта использования атомной

энергии, при котором произошел выход радиоактивных продуктов и (или) ионизирующего излучения за предусмотренные проектом нормальной эксплуатации границы, которые могли привести или привели к облучению людей или радиоактивному загрязнению окружающей среды выше установленных норм.

Однако в глоссарии отсутствуют понятия «радиоактивное загрязнение», «облучение» в этой связи предлагаем уполномоченному органу закрепить данные понятия в статье 1 Закона.

Справочно:

При этом отмечаем, что в Законе Кыргызской Республики от 17 июня 1999 года №58 «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики» регламентированы рассматриваемые понятия:

«радиоактивное загрязнение - присутствие радионуклидов техногенного происхождения в окружающей среде, которое может привести к облучению в индивидуальной дозе более 0,001 зиверта в год;».

«облучение ионизирующим излучением - воздействие ионизирующего излучения на биологические объекты, которое может быть внешним (если его источник находится вне организма) и внутренним (если его источник находится внутри организма);».

В целом термины «радиоактивное загрязнение», «облучение» использованы законодателем в 13 статьях анализируемого Закона.

Таким образом, предлагаем уполномоченному органу закрепить понятия «радиоактивное загрязнение», «облучение» в статье 1 Закона.

Результаты и обсуждения

В содержании правового регулирования деятельности в сфере использования атомной энергии и природных источников ионизирующего излучения рассматриваются такие категории, как безопасность жизнедеятельности, экологическая безопасность, ядерная безопасность, радиационная безопасность, санитарно-эпидемиологическая безопасность и другие виды безопасности, охватываются все виды деятельности по обеспечению радиационной безопасности населения в процессе использования различных материалов, поскольку могут оказаться источниками ионизирующего излучения и оказывать влияние на реализацию права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, на охрану здоровья и санитарно-эпидемиологическое благо-

получие населения согласно статьям 29, 31 Конституции Республики Казахстан [1;13].

При анализе Закона не выявлено его несоответствие положениям Конституции Республики Казахстан.

Одним из Приоритетов Стратегического плана 2025¹¹ является обеспечение базового качества жизни во всех регионах страны. Данный приоритет предполагает обеспечение уровня благосостояния жителей, перспективы его дальнейшего развития определяются качеством жизни населения. Для повышения качества жизни населения и создание более равных условий в каждом регионе будут обеспечены базовые социальные услуги, обеспечена безопасность граждан, повышена доступность питьевой воды, а также качество окружающей среды (вода, воздух и т.д.).

Улучшение экологической ситуации потребует пересмотра экологического законодательства и стандартов на основе международной практики. Будет внедрен принцип «загрязнитель платит», основанный на доказанном факте причинения вреда окружающей среде; система стимулирования комплексных экологических разрешений взамен командно-административного регулирования предприятий, загрязняющих окружающую среду, основанного на системе наказаний и штрафов, а также внедрен процесс оценки воздействия на окружающую среду.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 августа 2016 года № 467 утвержден Национальный план реагирования на ядерные и радиационные аварии¹² (далее - *Национальный план*).

Национальный план разработан в целях предотвращения развития ядерной и радиационной аварии и ослабления ее последствий на месте возникновения, в котором изложены права и обязанности центральных и местных исполнительных органов Республики Казахстан, а также физических и юридических лиц в случае ядерной или радиационной аварии.

Приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 31 декабря 2020 года № 445 утвержден Стратегический план Министерства энергетики Республики Казахстан

на 2020-2024 годы¹³, в рамках которого предусмотрено обследование радиационно-загрязненных территорий, функционирование универсальной экспериментальной базы, включающей исследовательские ядерные реакторы, ускорительные комплексы в Институте ядерной физики и в Национальном ядерном центре Республики Казахстан.

В целях улучшения экологических, экономических и медико-социальных факторов, оказывающих влияние на качественный уровень жизнедеятельности населения региона Постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 сентября 2005 года №927 была утверждена Программа по комплексному решению проблем бывшего Семипалатинского испытательного ядерного полигона на 2005-2007 годы¹⁴.

В ходе реализации Программы была проведена радиологическая оценка территорий, подвергшихся радиоактивному заражению; работа по обеспечению радиационной и ядерной безопасности; медицинская реабилитация населения и снижение уровня заболеваемости в регионе; работа по развитию социальной инфраструктуры и социальной защите.

Считаем необходимым продолжить работу в данном направлении и предусмотреть принятие долгосрочной Государственной программы по обеспечению радиационной безопасности населения, направленной на дальнейшее изучение воздействия радиации на здоровье населения, выявлению территорий страны характеризующимися многочисленными участками повышенной радиации техногенного и природного излучения.

На основании изложенного считаем, что анализируемый Закон соответствует стратегическим целям и задачам Республики Казахстан.

Выводы

1. предлагаем уполномоченному органу рассмотреть вопрос о включении статьи, определяющую цели и сферу применения анализируемого Закона;

2. рекомендуем включить в перечень основных принципов обеспечения радиационной безопасности, принцип открытости (статья 3 анализируемого Закона);

¹¹ Стратегический план Правительства Республики Казахстан до 2025 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://primeminister.kz/ru/documents/gosprograms/stratplan-2025> (дата доступа: 01.07.2022)

¹² Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 августа 2016 года № 467 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000467> (дата доступа: 01.07.2022)

¹³ Стратегический план Министерства на 2020-2024 годы, 3 квартал (www.gov.kz) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/energo/documents/details/121779?lang=ru> (дата доступа: 01.07.2022)

¹⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 сентября 2005 года №927 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/P050000927_ (дата доступа: 01.07.2022)

3. требуется принять меры по исключению дублирующих норм в статьях анализируемого Закона и Закона Республики Казахстан «Об использовании атомной энергии» от 12 января 2016 года № 442-V;

4. установить единое определение для

термина «радиационный мониторинг» в отраслевом законодательстве Республике Казахстан;

5. предлагаем уполномоченному органу закрепить понятия «радиоактивное загрязнение», «облучение» в статье 1 Закона;

Сравнительная таблица

№п/п	Структурный элемент	Действующая редакция	Редакция предлагаемого изменения и дополнения	Обоснование
Закона Республики Казахстан от 23 апреля 1998 года № 219-I «О радиационной безопасности населения»				
1.	статья	отсутствует;	Статья 3-1 «Цели и сфера применения Закона»	в анализируемом Законе отсутствует сфера действия Закона, цели в области обеспечения радиационной безопасности населения. Нетипичное и неоправданное отклонение от структурирования текст создают дополнительные трудности при усвоении содержания нового закона и реализации (применении) его норм. Рекомендуем уполномоченному органу разработать цели и сферу применения Закона, путем внесения дополнительной статьи.
2.	Статья 3	отсутствует	«Статья 3. Основные принципы обеспечения радиационной безопасности Основными принципами обеспечения радиационной безопасности являются:... принцип открытости.»	Основываясь на международном опыте, а также в целях приведения в соответствие с нормами Экологического кодекса и Закона о доступе к информации рекомендуем включить в перечень основных принципов обеспечения радиационной безопасности, принцип открытости
3.	Статья 1	отсутствует	Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе В настоящем Законе используются следующие основные понятия: ... «радиоактивное загрязнение»; «облучение».	В целом термины «радиоактивное загрязнение», «облучение» использованы законодателем в 13 статьях анализируемого Закона. Таким образом, предлагаем уполномоченному органу закрепить понятия «радиоактивное загрязнение», «облучение» в статье 1 Закона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тапалова Р.Б., Бияшева З.М., Шакиров А.Л. О формировании правовой базы обеспечения радиационной безопасности (исторические аспекты). // Вестник КазНУ. Серия Юридическая, №1 (85). 2018. С.4-18; <https://bulletin-law.kaznu.kz/index.php/journal/article/view/2555> (дата обращения: 11.07.2022)
2. Бекисева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан: учебное пособие. – Караганда, Арко, 2009. – 471с.
3. Бияшева З.М., Зарипова Ю.А., Демакова О.В., Журалиева А.А. Некоторые вопросы антирадонной защиты в Казахстане. // Вестник КазНУ. Серия Юридическая, №3(95), 2020.- С.24-33 [Электронный ресурс]/URL: <https://bulletin-law.kaznu.kz/index.php/journal> <https://www.kaznu.kz/content/files/pages/folder24318/2%20%D0%91%D0%B8%D1%8F%D1%88%D0%BE%D0%B2%D0%B0%202020.pdf> (дата обращения 12.07.2022)
4. Ришельюк А.М. Законотворческий процесс в Украине. Учебное пособие - М.: Изд-во НАГУ, 2004. - 220С. [Электронный ресурс]/URL: https://studbooks.net/83163/pravo/struktura_zakona (дата обращения: 13.07.2022)
5. Зяблова Т.Е., Комарова Я. Б. Об особенностях текста Закона. // «Colloquium-journal», серия JURISPRUDENCE, №1(53), 2020. - С.161-166
См. также Чухвичев Д.В., Аширов Б.С. Законодательная техника. Учебное пособие. г. Ашхабад – 2011. -316с.
6. Борисова Л.А. Основные требования к тексту Закона и их соблюдение при переводе. // Вестник Воронежского государственного университета, серия: Лингвистика и международная коммуникация, 2008, №1. - С.66-71
7. Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий/Под ред. Г.С. Сапаргалиева. Алматы: Жеті жарғы, 2004. -584с.
8. Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Под ред. авт. коллектива - Астана:2018. - 640с.

REFERENCES

1. Tapalova R.B., Biyasheva Z.M., Shakirova A.L., O formirovaniy pravovoi bazy obespeheniya radiacionnoi bezopasnosti (istoricheskie aspekty). // Vestnik KazNU. Seriya Yridicheskaya, №1(85). 2018. S.4-18; <https://bulletin-law.kaznu.kz/index.php/journal/article/view/2555> (data obrasheniya: 11.07.2022)
2. Bekisheva S.D., Ekologicheskoe pravo Respubliki Kazahstan: uchebnoe posobie. - Karaganda, Arko, 2009.- 471s.
3. Biyasheva Z.M., Zaripova Y.A., Demakova O.V., Zhuralieva A.A. Nekotorye voprosy antiradonovoi zashity v Kazahstane: // Vestnik KazNU. Seriya Yridicheskaya, №3(95), 2020.- S.24-33 [Elektronnyi resurs]/URL: <https://bulletin-law.kaznu.kz/index.php/journal> <https://www.kaznu.kz/content/files/pages/folder24318/2%20%D0%91%D0%B8%D1%8F%D1%88%D0%BE%D0%B2%D0%B0%202020.pdf> (data obrasheniya: 12.07.2022)
4. Rishelyuk A.M. Zakonotvorheshkii process v Ukraine. Uchebnoe posobie - M.: Izd-vo NAGU, 2004.-220S. [Elektronnyi resurs] /URL: https://studbooks.net/83163/pravo/struktura_zakona (data obrasheniya: 13.07.2022)
5. Zyblova T.E., Komarova Ya.B. Ob osobennostyakh teksta zakona. // «Colloquium-journal», seriya JURISPRUDENCE, №1(53), 2020.- S. 161-166
Sm. takzhe Chuhvichyov D.V., Ashirov B.S. Zakonodatelnaya tehnik. Uchebnoe posobie. g. Ashhabad– 2011. - 316s.
6. Borisova L.A. Osnovnye trebovaniya k tekstu Zakona I ikh soblyudenie pri perevode. // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta, seriya: Lingvistica i mezhdunarodnaya kommunikaciya, 2008, №1. - S.66-71
7. Konstituciya Respubliki Kazakhstan. Nauchno-pravovoi kommentarii/ /Pod red. G.S. Sarargaliev. Almaty: Zhety zhargy, 2004. - 584s.
8. Konstituciya Respubliki Kazakhstan. Nauchno-prakticheskii kommentarii. - Astana:2018. Pod red. avt. kolektiva – 640s.