

ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ НА ЯДЕРНО И РАДИАЦИОННО ОПАСНЫХ ОБЪЕКТАХ

**С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.**

Г.Э. Мамцев.

**Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации.**

С.В. Редких.

Госкорпорация «Росатом»

В статье утверждается тезис о том, что обеспечение ядерной и радиационной безопасности является одним из направлений осуществления функции современного государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Авторами анализируются финансово-правовые последствия аварий на Чернобыльской АЭС, производственном объединении «Маяк», атомной станции «Фукусима-1». Формулируется вывод, что чрезвычайные ситуации на ядерно и радиационно опасных объектах приводят к большим дополнительным финансовым расходам государства, требуют от государства принятия целого комплекса мер, являются толчком для создания новых правовых механизмов защиты граждан. Анализируются нормативные правовые акты, Концепция ядерной и радиационной безопасности государств-участников СНГ (г. Ашхабад) в области использования атомной энергии в мирных целях. Дается оценка объему средств, выделенных на обеспечение ядерной и радиационной безопасности в России. Формулируется вывод о необходимости оценки эффективности вложенных бюджетных средств, их экономии, привлечении внебюджетных источников, использования потенциала гражданского общества в отдельных сферах: добровольчества и волонтеров. Делается акцент на необходимости усиления работы по профилактике финансовых правонарушений в указанной сфере, используя возможности социального контроля. Предлагается провести экономическую оценку проведения работ по выводу из эксплуатации ядерно и радиационно опасных объектов. Формулируется вывод о необходимости установления ориентиров финансово-правовой основы обеспечения безопасности на ядерно и радиационно опасных объектах на долгосрочный период. Авторами обосновывается значимость отражения вопросов ядерной и радиационной безопасности в Концепции правотворческой политики в Российской Федерации.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, стихийное бедствие, функция государства, функция государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, финансово-правовые основы, ядерная и радиационная безопасность, ядерно- и радиационно-опасный объект

FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF EMERGENCY SITUATIONS PUBLIC FUNCTION ON THE NUCLEAR AND RADIATION DANGEROUS OBJECTS

**S.B. Nemchenko. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.
G.E. Mamtsev. Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation.
S.V. Redkikh. State atomic energy corporation «Rosatom»**

The article argues the statement that ensuring nuclear and radiation safety is one of the directions emergency situations public function. The authors evaluate the financial and legal

consequences of the Chernobyl accident, the production association «Mayak», nuclear power plant «Fukushima-1». A conclusion is stated of emergencies at nuclear and radiation dangerous objects result in large additional financial expenditure of the state, requires States to adopt a set of measures, are the impetus for the creation of new legal mechanisms to protect citizens. It is evaluates the main normative legal acts, Concept of Nuclear and Radiation Safety of the CIS Member-States. The funds volume allocated for the provision of nuclear and radiation safety in Russia are estimated. A conclusion is stated on the necessity to assess the effectiveness of invested budget funds, of budgetary savings, attracting extra-budgetary sources, civil society-building use in specific areas and volunteers. It focuses on the necessity of prevention of financial crime in this field and using the possibilities of social control. Economic evaluation of the work on the decommissioning of nuclear and radiation dangerous objects are proposed. A conclusion is stated on the necessity of intention of financial and legal regulation to nuclear and radiation safety in the long term. The authors substantiate the need for the inclusion in the Concept of law-making policy of the Russian Federation on nuclear and radiation safety aspects.

Keywords: emergency, disaster, functions of the state, emergency situations public function, financial and legal regulation, nuclear and radiation safety, nuclear and radiation dangerous objects

Отечественная атомная отрасль, активное формирование которой началось в середине прошлого столетия в военных целях, сегодня играет фундаментальную роль в обеспечении обороноспособности Российского государства, его энергетической независимости, представляет собой наукоемкий, высокотехнологичный и конкурентоспособный на мировых рынках сегмент национальной экономики. При этом очевидно, что необходимым условием развития ядерных технологий всегда являлось и является обеспечение ядерной и радиационной безопасности.

Ядерная и радиационная безопасность как важнейший элемент национальной безопасности страны играет большую роль в процессе обеспечения стабильного и поступательного развития Российской Федерации и ее отдельных субъектов. Исторический опыт убедительно доказал, что снижение требований к уровню обеспечения ядерной и радиационной безопасности приводит к колоссальным разрушительным последствиям, сохраняющим свой след в долгосрочной перспективе. Достаточно вспомнить трагические события на производственном объединении «Маяк» 1957 г., аварию на Чернобыльской АЭС (ЧАЭС) в 1986 г., сбросы радиоактивных отходов в реку Теча. Испытания ядерного оружия на архипелаге Новая Земля способствовало экологическому загрязнению Арктической зоны Российской Федерации [1, с. 182]. Указанные события наглядно продемонстрировали масштабы катастрофических последствий для окружающей среды и национальной экономики и привели к дополнительным расходам государства.

Преодоление последствий аварий потребовало от государства принятия целого комплекса мер, в том числе организационно-правового характера. В частности был сформирован Национальный радиационно-эпидемиологический регистр – государственная информационная система персональных данных граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, ядерных испытаний и иных радиационных катастроф и инцидентов, созданная в целях обеспечения учета изменений состояния здоровья таких граждан в течение их жизни [2].

В целях преодоления гуманитарных последствий государство было вынуждено принять специальные нормативные акты для социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации:

– Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» [3];

– Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» [4];

– Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» [5].

Был создан целый правовой механизм социальной защиты граждан, пострадавших от радиации, ежегодно финансируемый за счет бюджетных средств. Ликвидация последствий радиационных аварий, катастроф и инцидентов, включая расходы на проведение очистки и реабилитацию загрязненных территорий, а также на выплату компенсаций населению, ложиться тяжким бременем на государственный бюджет. По данным Управления ООН по координации гуманитарной деятельности и Всемирной организации здравоохранения в 2002 г. разного рода выплаты и пособия пострадавшим только от аварии на ЧАЭС получало около 7 млн чел. [6, с. 11].

По предварительным оценкам потери Республики Беларусь за 30 лет после аварии составят 235 млрд долл. США, ущерб Республики Украины за период с 1986 по 2000 г. составил 148 млрд долл. США. Кроме того, как мера реагирования в Украине и Белоруссии был введен чрезвычайный чернобыльский налог, покрывающий расходы бюджета на реализацию программ восстановления [6, с. 63–64].

Интересны трагические примеры других государств. Ущерб от аварии на атомной станции «Фукусима-1» в Японии 11 марта 2011 г. составил минимум порядка 74 млрд долл. (по разным оценкам 74–210 млрд), из них 52 млрд долл. – расходы на компенсации пострадавшим и дезактивацию загрязненных территорий, 14,9 млрд долл. – затраты на демонтаж четырех реакторов аварийной станции. Финансово-правовыми последствиями аварии на атомной станции «Фукусима-1» стали:

– увеличение расходов бюджета Японии – отчисления в компенсационный фонд, специально созданный после аварии;

– возмещение ущерба возложено на компанию оператора станции «ТЕРСО», так как авария, произошедшая вследствие цунами, землетрясения или других природных явлений не входила в страховой случай;

– принята 30-летняя программа изучения последствий аварии на АЭС «Фукусима-1» и влияния радиации на состояние здоровья людей;

– расходы на ликвидацию ущерба станут учитывать при расчете себестоимости атомной энергии (возможные затраты на ликвидацию последствий аварий на АЭС в Японии ранее включены не были) [7].

Все вышеуказанное остро диктует необходимость построения эффективной и устойчивой системы обеспечения ядерной и радиационной безопасности в современной Российской Федерации.

Как отмечено Правительством Российской Федерации, актуальность деятельности современного российского государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) на ядерно и радиационно опасных объектах характеризуется следующими основными факторами:

– необходимостью формирования государственной системы обеспечения и контроля ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии;

– наличием ядерно и радиационно опасных объектов оборонно-промышленного комплекса, не отвечающих современным требованиям ядерной и радиационной безопасности (ядерное наследие), представляющих угрозу национальной безопасности;

– признанием необходимости решения накопившихся проблем на государственном уровне и недопустимости их дальнейшего откладывания [8].

При этом следует особо подчеркнуть важность оптимального функционирования механизмов финансирования вышеуказанной деятельности государства.

Объективно существуют риски, что ядерно и радиационно опасные объекты могут стать причиной ЧС катастрофических масштабов. В этой связи обеспечение ядерной и радиационной безопасности является одним из направлений осуществления функции современного Российского государства по предупреждению и ликвидации ЧС.

Заметим, что это одно из самых последних недавно оформившихся направлений осуществления указанной функции государства. Если функция государства по предупреждению и ликвидации ЧС, по мнению авторов, в целом была оформлена в 1853 г. [9, с. 68–76] после создания Пожарного устава 1832 г. [10] и принятием «Нормальной таблицы составу пожарной части в городах» в 1853 г. [11], то направление по обеспечению ядерной и радиационной безопасности стало актуальным только в 40–50-х гг. XX в. в период активного формирования атомной отрасли страны.

Основным субъектом осуществления указанной функции – государственным заказчиком-координатором реализации мероприятий по обеспечению ядерной и радиационной безопасности в Российской Федерации выступает учрежденная в 2007 г. Госкорпорация «Росатом», которая заменила Федеральное агентство по атомной энергии, государственных заказчиков МЧС России и ряд других ведомств.

Обеспечение ядерной и радиационной безопасности является одной из основных функций Госкорпорации «Росатом», функции и полномочия которой в указанной сфере установлены законодательством [12–14]. Разграничены функции и полномочия Госкорпорации «Росатом», МЧС России, других министерств и иных федеральных органов исполнительной власти в сфере предотвращения распространения ядерного оружия и ядерного разоружения [15].

В рамках деятельности по обеспечению ядерной и радиационной безопасности Госкорпорация «Росатом» финансирует первоочередные меры по таким направлениям, как утилизация атомных подводных лодок, а также плавучих технических баз атомного флота и судов атомно-технического обслуживания, реконструкция так называемого «мокрого» и создание нового «сухого» хранилища отработанного ядерного топлива на Федеральном государственном унитарном предприятии (ФГУП) «Горно-химический комбинат» (г. Железногорск, Красноярский край), сооружение места захоронения радиоактивных отходов в Ленинградской области, консервация озера Карачай и создание первой очереди системы канализации с отводом очищенных вод на химкомбинате «Маяк» (г. Озерск, Челябинская область) и по ряду других.

В целях предупреждения и ликвидации ЧС в Госкорпорации «Росатом» создана и действует система предупреждения и ликвидации ЧС, являющаяся функциональной подсистемой единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС. В Госкорпорации «Росатом» также создано специализированное аварийно-спасательное формирование – ФГУП «Аварийно-технический центр Минатома России», которое входит в состав сил и средств постоянной готовности российской системы предупреждения и ликвидации ЧС [16].

ФГУП «Ситуационно-Кризисный Центр Федерального агентства по атомной энергии» (ФГУП «СКЦ Росатома») – подведомственное предприятие Госкорпорации «Росатом» как орган повседневного управления подсистемы предупреждения и ликвидации ЧС в организациях Госкорпорации «Росатом» осуществляет круглосуточный мониторинг ядерной и радиационной безопасности основных производственных и технологических процессов, транспортировки спецгрузов, а также радиационной и экологической обстановки на территории расположения организаций и предприятий Госкорпорации «Росатом».

МЧС России также играет значительную роль в осуществлении функции государства по предупреждению и ликвидации ЧС на ядерно и радиационно опасных объектах. К основным функциям МЧС России в сфере радиационной безопасности относятся:

- разработка предложений по формированию основ государственной политики и проектов нормативных правовых актов по вопросам преодоления последствий радиационных аварий и катастроф;

- организация проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области преодоления последствий радиационных аварий и катастроф;

- осуществление методического руководства организацией радиационной защиты населения и контроль в этой области; методического руководства совместной деятельностью органов власти всех уровней по вопросам реабилитации населения и территорий,

подвергшихся радиационному воздействию вследствие радиационных аварий, и контроль за проведением указанных мероприятий; разработка и контроль за реализацией федеральных целевых программ в области преодоления последствий радиационных аварий и катастроф и международное сотрудничество в этой сфере [17].

В обеспечении ядерной и радиационной безопасности сегодня можно выделить два основных направления:

- ядерная и радиационная безопасность в области использования атомной энергии в мирных целях;
- ядерная и радиационная безопасность в области использования атомной энергии в военных целях.

В целях упорядочения нормативного правового регулирования обеспечения ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии в военных целях неоднократно начиная с 1990 г. предпринимались попытки разработки и принятия Федерального закона о ядерном оружии, предметом регулирования которого должны были стать отношения, складывающиеся в сфере обеспечения безопасности создания, использования и утилизации ядерного оружия. Однако указанный федеральный закон в настоящее время так и не принят, в связи с чем трудно говорить о существовании единых подходов в вопросе финансирования мероприятий по обеспечению ядерной и радиационной безопасности в этой сфере.

Практическое обеспечение ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии в военных целях в последнее время сводилось в основном к реализации соответствующих подпрограмм в этой сфере в рамках Федеральной целевой программы (ФЦП) «Ядерная и радиационная безопасность России» на период 2000–2006 гг.» [18]. В это направление входила также утилизация атомных подводных лодок и надводных кораблей.

ФЦП «Ядерная и радиационная безопасность России» на период 2000–2006 гг. была утверждена в целях комплексного решения накопившихся десятилетиями проблем в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности. Общий объем финансирования мероприятий указанной программы за счет средств федерального бюджета составил 943,163 млн руб., из которых 649,563 млн руб. было потрачено на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, 293,6 млн руб. – на государственные капитальные вложения в комплекс мер по созданию объектов инфраструктуры по обращению с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами, их утилизацией и захоронением.

Отметим, что денежные средства государства были потрачены в целом эффективно. В рамках вышеуказанной программы осуществлена деятельность по оценке и анализу ситуации с обеспечением ядерной и радиационной безопасности; получили развитие такие необходимые для контроля над ядерной и радиационной безопасностью системы, как система государственного учета и контроля радиоактивных веществ и отходов, Единая государственная автоматизированная система контроля радиационной обстановки в Российской Федерации и др. Реализация программы позволила достичь существенного прогресса в решении общетеchnологических задач по обеспечению ядерной и радиационной безопасности, однако не смогла кардинально изменить ситуацию в данной сфере.

Финансово-правовую основу осуществления функции государства по предупреждению и ликвидации ЧС на ядерно и радиационно опасных объектах составляют:

- Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» [19];
- «О Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»: утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2007 г. № 484-р [20];
- Федеральная целевая программа «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016–2020 годы и на период до 2030 года», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2015 г. № 1248 [21];

– Постановление Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2008 г. № 705 «О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009–2015 годы)» [22].

Подводя итоги уже реализованных мероприятий по обеспечению ядерной и радиационной безопасности, следует подчеркнуть, что принятие ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016–2020 годы и на период до 2030 года» – одного из важнейших в этой сфере актов, позволяет говорить об эффективном осуществлении функции государства по предупреждению и ликвидации ЧС на ядерно и радиационно опасных объектах.

На обеспечение ядерной и радиационной безопасности страны на период до конца 2015 г. был заложен бюджет объемом 145,32 млрд руб., из которых средства федерального бюджета – 131,82 млрд руб., внебюджетные средства эксплуатирующих организаций – 12,2 млрд руб. и средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 1,3 млрд руб.

При этом за счет средств федерального бюджета осуществлялось финансирование следующих мероприятий:

– создание объектов инфраструктуры по обращению с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами;

– повышение уровня ядерной и радиационной безопасности на объектах, находящихся в федеральной собственности, с учетом преодоления проблем, связанных с прошлой деятельностью;

– выполнение международных обязательств Российской Федерации в сфере обеспечения ядерной и радиационной безопасности;

– ликвидация негативных последствий создания ядерного оружейного и ядерного энергетического комплексов страны;

– консервация объектов проведения ядерных взрывов в мирных целях; развитие систем мониторинга, учета, контроля и физической защиты на федеральном уровне;

– совершенствование нормативной правовой базы;

– решение фундаментальных вопросов обеспечения ядерной и радиационной безопасности (системная оценка, научное обоснование и разработка критериев и принципов обеспечения ядерной и радиационной безопасности и другие вопросы).

Сами специалисты Госкорпорации «Росатом» положительно оценивают итоги по сути завершившейся ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года». В целом затраченные государством средства на реализацию мероприятий по обеспечению ядерной и радиационной безопасности в последние годы позволили радикально повысить уровень соответствующей безопасности практически по большинству аспектов данной проблемы, в частности снять ряд острых рисков по хранению отработанного ядерного топлива [23]. Кроме того, успешная реализация комплекса мер по обеспечению ядерной и радиационной безопасности на современном этапе обусловила создание определенного «задела» для планирования проведения соответствующих мероприятий на период до 2030 г.

В федеральном бюджете на 2016 г. на реализацию ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016–2020 годы и на период до 2030 года» предусмотрено 13 162,9 млн руб., из них 300 400 тыс. руб. – взнос в уставный капитал Акционерного общества (АО) «Центр судоремонта «Звездочка» (г. Северодвинск, Архангельская область), 170 000 тыс. руб. – взнос в уставный капитал АО «Сибирский химический комбинат» (г. Северск, Томская область).

Отметим, что финансовое обеспечение ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016–2020 годы и на период до 2030 года» на 2016 г. установлено на 5 873,2 млн руб. менее параметров ФЦП на предшествующие годы, которая, по сути, в 2015 г. завершила свою реализацию.

Нормативно-правовое и организационное обеспечение ядерной и радиационной безопасности получает свое дальнейшее развитие. Так, решением Совета глав правительств СНГ от 21 ноября 2014 г. была утверждена Концепция ядерной и радиационной

безопасности государств-участников СНГ (г. Ашхабад) в области использования атомной энергии в мирных целях. Основной целью Концепции является определение основных принципов и задач обеспечения ядерной и радиационной безопасности, а также приоритетных направлений их реализации. В разделе VIII Концепции особое внимание уделено механизмам финансового и экономического обеспечения работ по обеспечению ядерной и радиационной безопасности. В частности, предусмотрено, что реализация проектов и работ в указанной сфере осуществляется как за счет национальных бюджетов государств-участников, так и за счет привлечения внебюджетных источников.

Реализация положений Концепции требует ревизии государственных подходов к нормативно-правовому, организационному и финансовому обеспечению функции государства по предупреждению и ликвидации ЧС на ядерно и радиационно опасных объектах.

В настоящее время ведутся работы по совершенствованию нормативно-правовой базы в части регулирования промышленной безопасности в отношении объектов использования атомной энергии, проводится ревизия актов Министерства среднего машиностроения СССР, Минатомэнергопрома СССР, Минатома России, регулирующих вопросы обеспечения безопасности при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии, не признанных недействующими и не утративших силу, анализируются итоги реализации государственных программ в указанной сфере. Уже сейчас с уверенностью можно утверждать, что некоторые подходы к финансированию и контролю за реализацией мероприятий в рамках обеспечения ядерной и радиационной безопасности будут изменены и приведены в соответствие с принципами и задачами, изложенными в Концепции.

В настоящее время по уровню безопасности российская атомная отрасль находится на одном из первых мест в мире. Во многом это лидерство связано с успешным выполнением мер по обеспечению ядерной и радиационной безопасности в последнее десятилетие. Вместе с тем обеспечение безопасности в указанной области сопряжено с целым рядом рисков, в том числе с риском снижения объемов и темпов финансирования. Так, вместо предусмотренного программой к решению 40 % объема ядерного наследия будет решено только 30 %. В таком случае для окончательного решения проблем советского ядерного наследия к 2040 г. потребуются резкое наращивание объемов финансирования в период 2020–2030 гг. Однако действующая ФЦП предусматривает финансовые средства в рамках предыдущих лет.

Выделение значительных финансовых средств на указанные цели, несмотря на объективные условия в стране, безусловно, следует оценить позитивно. В современных условиях следует задуматься об эффективности вложенных бюджетных средств и выработки критериев такой оценки, привлечении внебюджетных источников, экономии за счет новых подходов, взвешенных управленческих решений, формирования конкурентной среды и снижения стоимости работ. Необходимо эффективно использовать в этой сфере потенциал гражданского общества, в частности добровольчества и возможности участия волонтеров в социальном развитии указанной сферы и инновациях [24]. Добровольная пожарная охрана на ядерно и радиационно опасных объектах могла бы стать, с одной стороны, дополнительным и необременяющим бюджет средством, с другой стороны – обязательным элементом эффективной системы реагирования на ЧС [25]. В целом привлечение общественных организаций, ведущих ученых и экспертов, волонтеров, которые добровольно на безвозмездной основе принимали бы участие в различных мероприятиях по обеспечению ядерной и радиационной безопасности, позволило бы использовать этот серьезный потенциал без выделения дополнительных средств из бюджета. К тому же подобные положительные примеры бескорыстной общественной деятельности широко известны в отечественной истории [26].

В русле идеи экономии финансовых средств за счет новых подходов вызывает интерес высказанная позиция А.С. Автономова об актуальности создания муниципальной милиции, возложив на нее функцию оказания помощи органам МЧС России при взаимодействии с населением по вопросам обеспечения безопасности в условиях ЧС. Также

заслуживает внимания идея А.Н. Кузбагарова о введении особого вида [27, с. 135] срочной службы в сфере ответственности МЧС России, как аналога альтернативы срочной службы в армии. Государство сможет получить инструмент по минимизации финансовых затрат для ликвидации последствий ЧС путем мобилизации лиц из числа прошедших такую альтернативную службу в МЧС России [27, с. 138].

Финансовую деятельность в сфере предупреждения и ликвидации ЧС на ядерно и радиационно опасных объектах нужно осуществлять на основании принципов федерализма, законности, гласности и плановости [28, с. 134–150]. Насущно необходимо наличие в бюджетах финансовых ресурсов – резервов, используемых в законодательно установленном порядке исключительно в целях ликвидации ЧС. Объем бюджетных средств в резервном фонде Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации ЧС и последствий стихийных бедствий с 2012 по 2014 гг. увеличен в 3,5 раза и составил 14 млрд руб., что свидетельствует о возрастании роли этого фонда в финансировании мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС и последствий стихийных бедствий [29].

Необходимо усилить работу по профилактике финансовых правонарушений в указанной сфере, используя возможности и потенциал социального контроля, о котором отмечают некоторые ведущие ученые [30].

Для эффективной деятельности по предупреждению и ликвидации ЧС на ядерно и радиационно опасных объектах необходимо использовать рекомендации по гармонизации законодательства государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере обеспечения безопасности критически важных объектов [31] и, в частности, уделять больше внимания ресурсному обеспечению защищенности (финансовые и материально-технические резервы, топливно-энергетические запасы и т.д.).

При совершенствовании финансово-правовой основы осуществления функции государства по предупреждению и ликвидации ЧС на ядерно и радиационно опасных объектах необходимо учитывать подходы, изложенные в Концепции ядерной и радиационной безопасности государств-участников СНГ в области использования атомной энергии в мирных целях. В целях снижения опасности по ранее функционирующим объектам государств-участников СНГ требуется провести экономическую оценку для проведения работ по выводу из эксплуатации ядерно и радиационно опасных объектов.

Также целесообразно разработать ориентиры развития законодательства в указанной сфере на 20–30 лет вперед. К совершенствованию финансово-правовой основы осуществления функции государства по предупреждению и ликвидации ЧС на ядерно и радиационно опасных объектах необходимо подойти концептуально. Поддерживая и развивая, применительно к тематике статьи, идеи ряда ведущих ученых специалистов – теоретиков права [32], подчеркнем необходимость определения направления дальнейшего развития законодательства в указанной сфере на основе специально разработанного политико-правового документа доктринально-прикладного характера, отражающего научно обоснованные представления о сущности, основных ориентирах, механизме реализации и путях повышения эффективности правовой политики в этой области.

В число тактических задач разработанной и предложенной правоведами Концепции правотворческой политики в Российской Федерации [33], наряду с эффективным правовым регулированием вопросов экологической и продовольственной безопасности, на взгляд авторов, необходимо включить вопросы ядерной и радиационной безопасности.

С учетом того, что в мире существует более 400 ядерных реакторов, рассмотрение финансово-правовых аспектов функции государства по предупреждению и ликвидации ЧС на ядерно и радиационно опасных объектах еще долго не потеряют свою актуальность. Бесспорно, необходимо финансировать соответствующие меры по обеспечению ядерной и радиационной безопасности в любых финансовых и политических условиях в стране, чтобы в дальнейшем не оплачивать катастрофические последствия радиационных аварий, катастроф и инцидентов.

Литература

1. Джунусова Дж.Н. О некоторых проблемах обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации // Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике: материалы круглого стола. Мурманск, 26 нояб. 2014 г. / под общ. ред. Э.Н. Чижикова, А.В. Малько, С.Б. Немченко; сост. А.А. Смирнова, Н.И. Уткин. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2015. С. 182.
2. О порядке формирования и ведения Национального радиационно-эпидемиологического регистра: Постановление Правительства Рос. Федерации от 23 июля 2013 г. № 625 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 31. Ст. 4 221.
3. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Рос. Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.
4. О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча: Федер. закон от 26 нояб. 1998 г. № 175-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 48. Ст. 5 850.
5. О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне: Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 2-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 128.
6. Гуманитарные последствия аварии на Чернобыльской АЭС: стратегия реабилитации: отчет, подготовленный по поручению ПРООН и ЮНИСЕФ при поддержке УКГД ООН и ВОЗ. Нью-Йорк–Минск–Киев–Москва, 6 февр. 2002 г. URL: <http://www.chernobyl.info/Portals/0/Docs/ru/pdf/ru/The%20Human%20Consequences%20of%20the%20Chernobyl%28ru%29.pdf> (дата обращения: 09.10.2015).
7. Ущерб от аварии на АЭС Фукусима-1 URL: http://rb.mchs.gov.ru/mchs/radiation_accidents/fukushima_daiichi_accident/item/8916 (дата обращения: 09.10.2015).
8. Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года: Концепция федеральной целевой программы (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 апр. 2007 г. № 484-р) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 18. Ст. 2 248.
9. Немченко С.Б., Смирнова А.А. Становление функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской империи // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 4. С. 68–76.
10. Пожарный устав Российской Империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2014. 220 с.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. 1853. Ст. 27 180. Нормальная табель составу пожарной части в городах. СПб., 1854. Т. 28. С. 187.
12. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 317-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6 078.
13. О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009–2015 годы): Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 сент. 2008 г. № 705 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 39. Ст. 4 443.
14. Об утверждении регламента Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 нояб. 2008 г. № 888 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 49. Ст. 5 833.
15. О функциях федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Российской академии наук по реализации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25 авг. 2005 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 35. Ст. 3 618.

16. О силах и средствах Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 нояб. 2013 г. № 1007 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 46. Ст. 5 949.
17. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2 882.
18. О Федеральной целевой программе «Ядерная и радиационная безопасность России» на 2000–2006 годы: Постановление Правительства Рос. Федерации от 22 февр. 2000 г. № 149 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 9. Ст. 1 037.
19. О федеральном бюджете на 2016 год: Федеральный закон от 14 дек. 2015 г. № 359-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 51. Ст. 7 230.
20. О Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 19 апр. 2007 г. № 484-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 18. Ст. 2 248.
21. Федеральная целевая программа «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016–2020 годы и на период до 2030 года» (утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 19 нояб. 2015 г. № 1 248).
22. О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009–2015 годы): Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 сент. 2008 г. № 705 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 39. Ст. 4 443.
23. Итоги реализации ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на плановый период до 2015 года». URL: www.rosatom.ru/resources/4f6060004fe7cd94b309bbc97ccc3c4c/abramov.pdf (дата обращения: 09.10.2015).
24. Автономов А.С. Добровольчество как фактор развития гражданского общества и социальных инноваций // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2014. № 6 (38). С. 92–109.
25. Уткин Н.И., Чебоксаров П.А. Добровольная пожарная охрана в России: основные векторы государственно-правовой поддержки и развития частной инициативы // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 4. С. 76–85.
26. Смирнова А.А. Жизнь, отданная служению людям: памяти князя-огнеборца А.Д. Львова // Добровольная пожарная охрана: истоки, проблемы, перспективы: материалы круглого стола. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 г. / под общ. ред. О.М. Латышева; сост. О.М. Латышев, Р.Э. Агаева, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2013. С. 104–108.
27. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «Круглого стола») // Науч.-аналит. журнал «Вестник С.-Петербур. ун-та ГПС МЧС России». 2015. № 2. С. 134–150.
28. Уткин Н.И., Муталиева Л.С. Правовое регулирование финансовой деятельности и финансового контроля в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Науч.-аналит. журнал «Вестник С.-Петербур. ун-та ГПС МЧС России». 2012. № 2. С. 134–150.
29. Ворона-Сливинская Л.Г. Бюджетные ассигнования как объект управления в системе мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петербур. ун-та ГПС МЧС России». 2014. № 4. С. 86–90.
30. Малько А.В., Нырков В.В. Социальный контроль как приоритетное направление профилактики правонарушений и инструмент правоохранительной политики (через призму анализа ряда законодательных новелл) // Криминологический журнал Байкальского гос. ун-та экономики и права. 2015. № 3. С. 447–459.

31. Рекомендации по гармонизации законодательства государств-членов ОДКБ в сфере обеспечения безопасности критически важных объектов // Документы заседания Совета Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности, Москва, 6 нояб. 2014 г.; Документы седьмого пленарного заседания Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности, Санкт-Петербург, 27 нояб. 2014 г. / Приложение к «Информационному бюллетеню». 2015. № 62. С. 105–123.

32. Малько А.В., Мазуренко А.П., Нырков В.В. К вопросу о концепции правотворческой политики в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 2. С. 8–16.

33. Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (проект) / А.В. Малько, А.П. Мазуренко. М., 2011.