

Ольга Абрамовна Супатаева

ведущий научный сотрудник Сектора предпринимательского права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

К принятию Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

11 июля сего года Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 190-ФЗ. 15 июля указанный Закон был опубликован и вступил в силу, за исключением тех частей, для которых установлены специальные сроки их вступления в силу¹. Можно поздравить разработчиков законопроекта и всех специалистов, помогавших его долговому и трудному появлению на свет.

Из истории создания Закона

Необходимость всестороннего законодательного урегулирования отношений, связанных с обращением с радиоактивными отходами (РАО), стала абсолютно очевидна еще в 90-х годах прошлого столетия – т.е. в то время, когда на уровне федерального законодательства еще только начали создаваться основы существующего правового режима использования атомной энергии. Тогда, одновременно с проектированием Федерального закона «Об использовании атомной энергии», заложившего фундамент правового регулирования в области использования атомной энергии, начал разрабатываться и специальный законодательный акт, посвященный обращению с радиоактивными отходами (далее - РАО) – проект Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами». Однако судьба у этого закона оказалась очень трудная. Известно, что законопроект «Об обращении с радиоактивными отходами» в 1995г. (!) был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, однако по ряду причин отклонен Президентом Российской Федерации. Позднее было разработано еще несколько новых редакций законопроекта, которые также не были приняты.

Общим недостатком всех подготовленных ранее вариантов законопроекта «Об обращении с РАО» была излишняя политизация вопросов обращения с РАО, в то время как особенности РАО как объектов использования атомной энергии заключаются в том, что это частный случай ядерных материалов и радиоактивных веществ, дальнейшее использование которых не предусматривается, и для которых устанавливается особый

¹ Российская газета. 15 июля 2011г. № 153

порядок хранения и последующего захоронения в целях их длительной надежной и безопасной изоляции от окружающей среды.

Кроме того, все подготовленные законопроекты были перегружены техническими нормами, в то же время ни один из них не был нацелен на решение накопленных проблем «ядерного наследия», создание единой государственной системы обращения с РАО и регламентацию организационно-правовых и финансово-экономических основ обращения с РАО, соответствующих передовому зарубежному опыту и рекомендациям международных организаций. Не было предложено и четкого законодательного решения проблемы разграничения правовых режимов обращения с РАО и отработавшим ядерным топливом (ОЯТ)².

Справедливости ради следует отметить, что в те годы в России отсутствовала соответствующая экономическая и правовая база для решения многих вопросов обращения с РАО, и, в частности, для реализации гражданско-правовых принципов обращения с РАО. Создание необходимых экономических, организационных и правовых предпосылок, включая изменение формы собственности на объекты использования атомной энергии, позволило по-новому подойти к решению многих вопросов в области обращения с РАО и предпринять увенчавшуюся успехом попытку создать соответствующее правовое обеспечение.

Ратификация Российской Федерацией Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (далее – Объединенная конвенция) и необходимость скорейшей имплементации в национальное законодательство положений указанной Конвенции (вступила в силу для России 19.04.2006г) дали импульс к работе над новой редакцией законопроекта и последующему принятию его в Государственной Думой Российской Федерации³.

В работе над созданием последней редакции законопроекта и его принятием, вместе с коллегами из других институтов (в том числе академического Института безопасного развития атомной энергетики - ИБРАЭ РАН) и ведомств, принимала участие и автор настоящей статьи.

Основная цель и идеи Закона

² Подробный анализ развития законодательства в области обращения с РАО см. Супатаева О.А. Совершенствование законодательной базы обращения с РАО и ОЯТ. // Безопасность окружающей среды. 2007. № 4. С. 70 – 73.

³ См. Первый Национальный доклад Российской Федерации о выполнении обязательств, вытекающих из Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами. М. 2006; Второй Национальный доклад Российской Федерации о выполнении обязательств, вытекающих из Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами. М. 2009.

Хотелось бы остановиться на основной цели, идеях и принципах нового Федерального закона и его значении для решения целого ряда важнейших проблем, связанных с использованием атомной энергии в нашей стране.

Решение проблемы накопленных РАО

Использование атомной энергии в мирных и оборонных целях неизбежно приводит к образованию РАО, представляющих потенциальную опасность для человека и окружающей среды. Обеспечение безопасного обращения с РАО, включающего в себя, в том числе, обязательное захоронение (окончательную изоляцию) всех таких отходов, является одной из серьезнейших проблем этой сферы деятельности и, соответственно основной целью Закона об обращении с РАО.

Говоря «всех радиоактивных отходов», мы имеем в виду РАО, как образующиеся в результате текущей деятельности, так и накопленные ранее, до вступления в силу Закона об обращении с РАО. В российской и зарубежной специальной литературе принято называть накопленные отходы «историческими» РАО и относить их к «ядерному наследию», доставшемуся России в значительной степени от реализации ядерных оборонных программ Советского Союза⁴. Причина появления исторических, или накопленных РАО заключается в практике «отложенных решений», применявшихся в сфере обращения с РАО и сводившихся к ограничению схемы обращения с РАО только этапами сбора и временного хранения некондиционированных отходов в местах их образования, то есть на площадках атомных станций и других объектов использования атомной энергии. В результате, на конец 2007 г. в Российской Федерации, в организациях, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, было накоплено около 600 млн. м³ РАО суммарной активностью более 1,5 млрд. Ки. При этом имеющиеся у них производственные мощности не обеспечивали переработку и надежную изоляцию накопленных и вновь образующихся радиоактивных отходов.

Большое количество накопленных РАО, недостаточность технических средств и надежных хранилищ для безопасного хранения и захоронения этих отходов повышают риск возникновения радиоактивных аварий и создают реальную угрозу радиоактивного загрязнения окружающей среды, облучения персонала и населения. Создание законодательных предпосылок для решения проблемы накопленных РАО и недопущения их появления в будущем также является одной из основных целей рассматриваемого Закона.

⁴ Подробно об этом - 1 том монографии «Проблемы ядерного наследия и пути их решения» (М.2010), вышедший в новой серии «Атомная наука и промышленность».

Следует отметить также, что установленный Законом единый правовой режим и проектируемая им единая государственная система обращения с РАО, распространяются на все существующие радиоактивные отходы на территории России, независимо от источника их образования (не только РАО, образовавшиеся в процессе деятельности в области использования атомной энергии, но и материалы с повышенным содержанием природных радионуклидов, образовавшиеся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов, в случае, если пользователь этих материалов признает их не подлежащими дальнейшему использованию).

Согласно ч.2 статьи 1 Закона в сферу его применения не входят отношения, связанные с обращением с ОЯТ.

Эта норма также носит важный и принципиальный для российского законодательства характер; она исходит из принятой в РФ концепции замкнутого топливного цикла, согласно которой ОЯТ не относится к категории радиоактивных отходов. Такая позиция законодателя прямо вытекает из положений Объединенной конвенции, которая понимает под радиоактивными отходами «радиоактивный материал в газообразном, жидком или твердом состоянии, дальнейшее использование которого не предусматривается... », а под отработавшим ядерным топливом – «ядерное топливо, облученное в активной зоне реактора и окончательно удаленное из него», которое может рассматриваться в качестве ценного ресурса, подлежащего дальнейшей переработке.

Кроме того Конвенция, признавая, что одни и те же цели безопасности применимы к обращению как с РАО, так и ОЯТ, устанавливает основы международно-правового режима обеспечения безопасности отдельно для обращения с РАО и отдельно для обращения с ОЯТ. Однако, при этом Конвенция не диктует путей решения проблемы обращения с ОЯТ и выбора национальной концепции в этой области, провозглашая, что определение политики в области ядерного топливного цикла остается прерогативой государства; если в соответствии со своей законодательной и регулирующей основой государство предназначает ОЯТ для захоронения, то обращение с ним должно осуществляться согласно обязательствам, регулирующим захоронение РАО.

Источники правового регулирования в области обращения с РАО

Закон разработан в соответствии с международными обязательствами и действующим законодательством Российской Федерации, как в области использования атомной энергии, так и в смежных отраслях, включая законодательство об охране

охраны окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, гражданское, градостроительное, водное и земельное законодательство и многие другие отрасли законодательства, нормы которых в совокупности образуют комплексной правовой режим обращения с РАО в Российской Федерации.

Перечень основных законодательных актов РФ, которые, помимо комментируемого закона, регламентируют те или иные вопросы, связанные с обращением с РАО приведен в ст.2 Закона. Прежде всего, это, конечно, Федеральный закон от № «Об использовании атомной энергии» - основополагающий документ атомного законодательства, который определяет правовую основу и принципы регулирования всех отношений, возникающих при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях, и направлен на охрану окружающей среды, защиту здоровья и жизни людей при осуществлении этой деятельности . Этот закон дает нормативное определение РАО (ст.3) и устанавливает ряд принципиальных положений правового режима обращения с ними. В то же время, какой либо детализации общих норм, касающихся обращения с РАО в ФЗ № 170 нет; ч.2 ст.44 Закона об использовании атомной энергии содержит отсылочную норму к специальному законодательному акту о регулировании деятельности в области обращения с РАО.

Важные нормы, содержащие императивные законодательные запреты, в том числе на ввоз в Российскую Федерацию РАО из иностранных государств на основании договоров хранения (включая их захоронение), а также их затопление и отправку в этих же целях в космическое пространство содержит Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст.48 и 51). В то же время все другие вопросы, касающиеся сбора, обезвреживания, транспортировки, хранения и захоронения РАО этот закон, также как и Закон об использовании атомной энергии, относит к предмету регулирования специального законодательства об обращении с РАО (ч.3 ст.51). Даже такая краткая характеристика действующего законодательства свидетельствует о том дефиците правового регулирования, который существовал в области обращения с РАО до принятия нового Федерального закона.

При подготовке Закона был изучен и применен имеющийся богатый опыт зарубежных стран в области обращения с РАО. Международный консорциум – подрядчик проекта Tasis R4.04/04 «Определение стратегии Российской Федерации по обращению с радиоактивными отходами для их окончательного захоронения, включая проект закона и организационной структуры», созданный зарубежными странами, участвовавшими в его реализации (Германия, Франция, Нидерланды, Швеция, Великобритания) предоставил обзоры национального законодательства зарубежных

стран, сопровождающие материалы и свои рекомендации по этому вопросу. В дальнейшем Швеция (SKB International Consultant AB) выступила в качестве международного консультанта по конкретным вопросам, связанным совершенствованием законодательства в области обращения с РАО (в рамках совместного проекта «Стратегия, концепция и мероприятия по захоронению РАО в Российской Федерации»).

С принятием Закона Россия сделала серьезный шаг в направлении унификации своего законодательства в области безопасного обращения с РАО с законодательством ведущих зарубежных стран, а также с требованиями международно-правового режима обращения с РАО.

Основные положения Закона

В состав Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» входит 42 статьи, объединенные в 8 глав.

Глава «Общие положения» включает в себя уже упоминавшуюся статью об источниках правового регулирования и еще несколько статей, имеющих концептуальное значение для всего Закона. Прежде всего это статья 3, определяющая основные понятия, которые в нем используются. Для такого специального закона, как Закон об обращении с РАО, определение понятий является исключительно важной задачей. Статья, содержащая такие понятия как «обращение с РАО, накопленные РАО, критерии приемлемости РАО для их захоронения, период потенциальной опасности РАО, специализированная организация по обращению с РАО, национальный оператор по обращению с РАО» и т.д., призвана обеспечить не только единообразное понимание и применение законодательных норм, но и последующее последовательное и правильное развитие всей нормативной правовой базы в области обращения с РАО, построенной на основе и в соответствии с положениями Закона.

Статья 4 Закона устанавливает основные принципы классификации РАО, ключевой для всего выстраиваемого Законом режима правового регулирования в сфере обращения с РАО. Главная идея статьи - это создание законодательной основы классификации РАО для обеспечения связи между отнесением отходов к установленным категориям и видам РАО и нормативными требованиями к последующему обращению с ними, включая захоронение. В нормах Закона эта идея находит последовательное развитие. Предусмотренная Законом классификация РАО закладывается в основу будущей практики обращения с радиоактивными отходами.

Последующие статьи Закона определяют полномочия Правительства РФ в области обращения с РАО, большая часть из которых направлена на формирование единой государственной системы обращения с РАО, и в частности создание ее организационной, инфраструктурной и финансово-экономической основы; полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, связанные, прежде всего, с обеспечением безопасности при обращении с РАО. Кроме того, Закон устанавливает общие положения по государственному управлению в области обращения с РАО, осуществление которого возложено на Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом» (ГК «Росатом») и закрепляет основы государственного регулирования безопасности при обращении с РАО.

И, наконец, статья 9 Закона посвящена регулированию имущественных отношений в области обращения с РАО и устанавливает, в том числе, формы собственности на сами отходы и пункты их хранения (захоронения).

Базовый критерий, использованный законодателем при решении этого вопроса, вытекает из важнейшего положения Объединенной конвенции, согласно которому конечная ответственность за обеспечение безопасности обращения с РАО лежит на государстве. Принимая во внимание тот факт, что новый Закон призван решить проблему обращения с огромным количеством накопленных РАО, государство признает себя собственником всех отходов, накопленных в РФ до вступления в силу настоящего Федерального закона и, тем самым, свою исключительную ответственность, включая финансовую, за дальнейшее обращение с ними.

Вновь образующиеся отходы, согласно Закону, находятся в собственности организации, в результате деятельности которой они образовались («производителя» РАО). Пункты хранения РАО могут находиться как в федеральной собственности, так и в собственности юридических лиц. Что касается пунктов захоронения РАО, то число их собственников ограничено федеральным собственником и ГК «Росатом». Если же указанные пункты находились на момент принятия Закона в собственности юридических лиц, то, после проведения первичной регистрации РАО и условий их размещения они должны быть отчуждены в федеральную собственность или собственность ГК «Росатом», в порядке и сроки этим Законом установленные.

Значительная часть Закона посвящена закреплению на федеральном законодательном уровне правовых основ создания и функционирования единой государственной системы обращения с РАО, базирующейся на следующих фундаментальных принципах:

-окончательная изоляция РАО является необходимым этапом использования (создания) любого ядерно и радиационно-опасного материала, вещества, объекта, технологии;

-будущие поколения не должны быть обременены "отложенным решением" проблемы РАО; при наложении бремени на последующие поколения, им должны быть оставлены ресурсы, необходимые для покрытия этого бремени;

- нынешнее поколение также не должно быть обременено проблемой РАО (что означает экономическую целесообразность деятельности, в результате которой возникают РАО и разумную достаточность при обеспечении ядерной и радиационной безопасности при обращении с РАО).

В Законе раскрываются цели создания ЕГС РАО, ее состав и этапы формирования. Целью создания и функционирования ЕГС РАО является обеспечение условий, при которых на принципе полной финансовой ответственности производителя будет осуществляться своевременное захоронение всех образующихся РАО, а ранее накопленные РАО при финансовой ответственности государства на плановой основе будут размещаться в пунктах захоронения в месте нахождения РАО или в централизованных пунктах захоронения.

Создание ЕГС РАО включает в себя следующие этапы:

1) разработка нормативной и организационной основ такой системы обращения с РАО, первичная регистрация РАО и мест (условий) их размещения; учреждение реестра РАО и кадастра пунктов их хранения. создание финансово-экономических основ обращения с РАО;

2) создание системы захоронения низкоактивных и среднеактивных радиоактивных отходов;

3) создание системы захоронения высокоактивных и особых радиоактивных отходов.

Порядок и сроки создания единой государственной системы обращения с РАО должны быть определены Правительством РФ.

Определение нормативно-правовых основ создания и функционирования ЕГС РАО предполагает принятие большого числа подзаконных нормативных правовых актов различного уровня, устанавливающих новые или изменяющие действующие правоотношения в области обращения с РАО. В их число должны входить постановления Правительства РФ (по таким вопросам, как определение национального оператора, тарифное регулирование и пр.), а также федеральные нормы и правила в

области использования атомной энергии (критерии приемлемости, классификация РАО, категоризация пунктов хранения, лимиты временного хранения и пр.), акты органа управления в области обращения с РАО (порядок проведения первичной регистрации, порядок ведения реестра РАО и кадастра пунктов хранения) и т.д.

Создание организационных и финансово-экономических основ функционирования ЕГС РАО предполагает практическую организацию предусмотренных Законом мероприятий (проведение первичной регистрации РАО, трансформацию существующей системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (СГУК РВ и РАО) в систему, предусмотренную Законом, а также формирование реестра РАО и кадастра пунктов хранения РАО); создание первоочередных объектов инфраструктуры ЕГС РАО и системы полноценного финансового обеспечения. Важное значение должна иметь разработка локальных стратегий обращения с РАО, предусматривающих отказ от временного хранения РАО и переориентацию на захоронение РАО.

Последующие главы Закона определяют требования к обращению с отдельными видами РАО и отдельным видам деятельности в этой области. И здесь основное требование Закона - обязательное захоронение РАО в специальных пунктах захоронения, направленное на безопасную изоляцию отходов от человека и окружающей его среды на весь период их потенциальной опасности. РАО, принимаемые на захоронение, должны соответствовать критериям приемлемости, а захоронение должно быть оплачено их производителями.

Законом предусмотрено создание специальной организации, ответственной за захоронение РАО – национального оператора по обращению РАО, который будет определен решением Правительства РФ по предложению органа государственного управления в области обращения с РАО. Национальный оператор, согласно Закону, является субъектом естественной монополии в сфере захоронения РАО. Статья 20 Закона регулирует сферу его деятельности и основные обязанности.

Законом вносятся изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации и, в том числе в федеральные законы:

-от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» в части включения монополистической деятельности национального оператора по предоставлению услуг, связанных с захоронением РАО, в перечень видов деятельности, осуществляемых субъектами естественных монополий;

- от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" в части определения РАО и пунктов их хранения, установления требований к условиям

хранения и захоронения РАО, а также приведение применяемых терминов к единому понятийному аппарату;

- от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" в части наделения Госкорпорации "Росатом" функцией и полномочиями органа государственного управления в области обращения с РАО;

- от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ "Градостроительный кодекс Российской Федерации" в части дополнения перечня особо опасных и технически сложных объектов пунктами хранения радиоактивных отходов, а также установления дополнительных требований к их проектной документации.

Для реализации Закона потребуется разработка и принятие ряда указанных выше нормативных документов, включая федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии, а также реализация федеральной целевой программы "Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года" и иных программ работ по РАО, накопленным в предшествующие периоды.

Принятие Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволит отрегулировать отношения по обращению с РАО на единой законодательной основе, претворить в жизнь обязательное требование по захоронению РАО и распространить базовый природоохранный принцип "загрязнитель платит" на обращение с РАО, а также обеспечить реализацию международных обязательств РФ в области безопасного обращения с РАО.

Будут исключены чрезмерное бремя на будущие поколения и негативные экологические последствия, связанные с накопленными и не изолированными от окружающей среды РАО, а также созданы механизмы устойчивого финансирования деятельности по обращению с вновь образующимися РАО.

Реализация Закона обеспечит формирование условий для развития атомной отрасли России и расширения экспорта российских ядерных технологий.