

О.А.Супатаева, Институт
государства и права РАН

**Юридикo-технические аспекты развития
законодательства в области обращения с РАО
в Российской Федерации.**

Общие требования к оценке эффективности законодательства

Оценка эффективности законодательства - это не только изучение эффективности действия законодательных актов (эффективности правоприменения), но и оценка их правового качества. А правовое качество закона определяется, в том числе, соблюдением при его разработке и принятии целого ряда требований к юридической технике как системе средств, правил и приемов подготовки и упорядочения правовых актов.

К таким требованиям относятся **соответствие акта конституционным положениям и международным обязательствам РФ, системность, целостность, внутренняя непротиворечивость, наличие законодательных инноваций и рациональных законодательных решений, структура, язык и стиль документа и пр.**

С учетом вышеуказанных требований можно оценить и ФЗ об обращении с РАО (ФЗ-190,).

Вклад ФЗ-190 в формирование правового режима заключительной стадии полного жизненного цикла объектов использования атомной энергии

Закон содержит целый ряд инновационных решений, позволяющих решить одну из крупнейших экологических проблем ядерного наследия России – проблему обращения с накопленными (историческими) РАО.

Такой является и основная идея закона – выход из режима накопления проблем в области обращения с РАО за счет создания единой государственной системы обращения с РАО в Российской Федерации (ЕГС РАО), распространяющейся на все РАО на территории РФ, включая и отходы, образующиеся в ядерном оружейном комплексе, и предусматривающей переход к практике обязательного захоронения РАО, как накопленных, так и вновь образующихся, независимо от времени и источника их образования.

Эта идея последовательно реализуется в основных положениях рассматриваемого закона.

Вклад ФЗ-190 в формирование правового режима заключительной стадии полного жизненного цикла объектов использования атомной энергии (продолжение)

ФЗ-190 опирается на основные конституционные положения об обеспечении безопасности человека и окружающей среды и другие важные для рассматриваемой сферы деятельности нормы (о разграничении предметов ведения и полномочий, о собственности, едином экономическом пространстве, конкуренции и т.д.), а также на весь массив законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области использования атомной энергии (федеральные законы об использовании атомной энергии, об охране окружающей среды и т.д.).

Закон инкорпорирует (в части обращения с РАО) в национальное законодательство принципы и требования Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами.

Отдельные юридико-технические проблемы применения ФЗ-190 (постановка проблемы)

Эффективность законодательного акта, не всегда зависит только от соблюдения перечисленных выше юридико-технических требований, относящихся к качеству самого документа; иногда она снижается за счет действия внешних негативных факторов, например, несогласованности актов различных отраслей законодательства.

Известно, что РАО является «междисциплинарным» понятием и используется, помимо ФЗ - 190, в большом количестве законодательных актов Российской Федерации. При этом некоторыми из них устанавливаются требования безопасности в отношении возможного воздействия РАО на человека, объекты окружающей среды, водные объекты и недра и т.д. Это нормальная законодательная практика, и новый закон не вступает с ними в противоречие. В то же время, необходима унификация понятий и установление общих требований к обращению с РАО (к их сбору, регистрации, учету, транспортированию, хранению и захоронению), а также созданию ЕГС РАО. В этой области безусловный законодательный приоритет должен принадлежать законодательству об использовании атомной энергии, включающему в себя и закон о РАО (ст.44 ФЗ-170).

Отдельные юридико-технические проблемы применения ФЗ-190 (1)

Однако недавно принятый Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан» полностью игнорирует это положение. Статья 49 этого закона, выделяя среди медицинских отходов отдельный класс радиоактивных отходов, не только не предусматривает для них особого правового режима (со ссылкой на ФЗ-190), но и относит все вопросы, связанные обращением с ними («сбором, использованием, обезвреживанием, размещением, хранением, транспортировкой, учетом и утилизацией») к компетенции уполномоченного федерального органа исполнительной власти (Роспотребнадзора РФ). Налицо конфликт двух федеральных законов, нередкий в российской законодательной практике.

Многие юристы отмечают, что комплексный характер целого ряда отраслей законодательства приводит к тому, что столкновение правовых норм различной отраслевой принадлежности становится обычной, «дежурной» ситуацией. Во избежание таких ситуаций необходим постоянный **мониторинг законодательной деятельности, равно как и последующий мониторинг правоприменительной практики.**

Отдельные юридико-технические проблемы применения ФЗ-190 (2)

Кроме рассмотренных выше противоречивых ситуаций, возникающих на уровне федерального законодательства, могут возникнуть противоречия между ФЗ-190 и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с российской Конституцией субъекты РФ имеют право принимать по отнесенным к предмету совместного ведения вопросам, связанным с обращением с РАО законы, которые не могут противоречить регулирующим их федеральным законодательным актам (ст. 76).

Известно, что в ряде регионов принято законодательство о радиационной безопасности населения (например, Закон Челябинской области от 28 мая 2009 г. № 439 – 30 «О радиационной безопасности населения Челябинской области», аналогичный закон Курской области и т.д.). Отдельные нормы этих законодательных актов касаются также и обращения с РАО. Принятие Федерального закона ФЗ №190 диктует необходимость приведения этих и других нормативных правовых актов субъектов РФ, касающихся вопросов обращения с РАО, в соответствие с вновь принятым федеральным законом.

Отдельные юридико-технические проблемы применения ФЗ-190 (з)

К сожалению, есть и отдельные недостатки (в том числе пробелы и противоречия), присущие самому Закону о РАО.

Так, статья 9 ФЗ-190 не до конца ликвидировала пробелы в правовом режиме собственности на РАО. Определив право собственности на накопленные и эксплуатационные РАО и пункты хранения (захоронения) РАО, закон не определяет форму собственности на РАО, переданные на захоронение. Исходя из того, что под «захоронением РАО» Закон понимает «безопасное размещение РАО в пунктах захоронения РАО без намерения их последующего извлечения», можно заключить, что такие РАО, с момента их принятия на захоронение, составляют, вместе с соответствующим пунктом захоронения, единый имущественный комплекс, правовой режим которого, исходя из его целевого назначения, также должен быть общим. В данном случае это означает, что РАО, находящиеся в пункте захоронения, следуют правовому режиму пункта захоронения, т.е. находятся в собственности ГК «Росатом» или в федеральной собственности. Такой вывод вытекает из совокупности норм ФЗ «Об обращении с РАО» (ст.3, 9, 16, 21 и др.), ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ст.35, 48, др.) и Гражданского кодекса РФ (ст.130, 134, др.). Однако это только толкование закона, а не прямая законодательная норма.

Отдельные юридико-технические проблемы применения ФЗ-190 (4)

Согласно части 3 статьи 13 требования к обеспечению безопасности при размещении, сооружении, эксплуатации и закрытии пунктов захоронения РАО определяются соответствующими техническими регламентами, законодательством в области охраны окружающей среды, федеральными нормами и правилами.

Что касается технических регламентов, то законодатель здесь явно поторопился. Несмотря на многолетнюю работу в этом направлении, ни один технический регламент, касающийся вопросов использования атомной энергии и обеспечения ядерной и радиационной безопасности, в том числе вопросов обращения с РАО (включая их захоронение) до настоящего времени так и не был принят.

В результате почти через девять лет после принятия Федерального закона «О техническом регулировании» принятым в 2011г. ФЗ-347 была принята поправка к указанному Закону, из которой следует, что Федеральный закон о техническом регулировании не распространяется на требования к безопасному использованию атомной энергии, в том числе требования безопасности объектов использования атомной энергии и требования безопасности деятельности в области использования атомной энергии (п.1 ст.5 ФЗ-347). Кроме того, из ст.46 ФЗ-184 вообще исключено указание о необходимости разработки технических регламентов по ядерной и радиационной безопасности.

Отдельные юридико-технические проблемы применения ФЗ-190 (5)

Экологические требования к размещению, сооружению, эксплуатации и закрытию пунктов захоронения РАО регламентируются, в том числе, ст. 51 ФЗ «Об охране окружающей среды», одно из требований которой - запрещение размещения РАО на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям. Однако термин «прилегающая территория» достаточно расплывчат и законодательно не определен.

Кроме этого, в рамках прошлой практики (до вступления в силу указанного ФЗ) большое количество пунктов хранения РАО, эксплуатируемых и сегодня, было размещено непосредственно на территориях поселений (в том числе и г. Москвы). Ответа на возникающие вопросы пока не дает ни один федеральный закон.

Отдельные юридико-технические проблемы применения ФЗ-190 (6)

Глава 3 ФЗ-190 регулирует организационно-правовые основы обращения с РАО, к которым относится определение полномочий и функций основных субъектов ЕГС РАО. Однако остался неурегулированным вопрос о том, в чьем ведении находится решение вопросов, связанных с обращением с бесхозными РАО, т.е. РАО, собственник которых (организация, в результате деятельности которой эти РАО образовались) не установлен.

Кто, например, реализует требования, адресованные ст.21 ФЗ-190 к производителям РАО, включая требование об обеспечении безопасного обращения с ними?

Очевидно, что общий режим бесхозных вещей, установленный ст. 225 ГК РФ, не может быть применен к РАО и помочь в решении возникающих вопросов. Представляется, что в этом случае осуществление реализации требований к захоронению РАО (ст.12), к обеспечению безопасного обращения с РАО (ст.21) и других требований, установленных ФЗ-190, по совокупным правилам ст.35 ФЗ-170 и ст. 18 ФЗ-190 должно возлагаться на орган государственного управления в области обращения с РАО, который обязан определить ответственную организацию и обеспечить безопасное обращение с такими отходами до передачи их указанной организации. Хотелось бы, чтобы указанные отношения были напрямую урегулированы законом.

Отдельные юридико-технические проблемы применения ФЗ-190 (о толковании Закона)

И, наконец, последнее. Есть правильное правоприменение, и есть правильное правопонимание. Без второго невозможно первое.

Большое значение для понимания такого сложного специального закона как ФЗ «Об обращении с РАО» должны иметь научно-практические комментарии, дающие профессиональное толкование и разъяснение всех положений закона, а также направлений дальнейшего развития правового регулирования в этой области. Один из таких комментариев подготовлен ГК «Росатом» совместно со специалистами, принимавшими участие в подготовке закона.

Другой (другие) могут быть изданы иными авторами – монополии здесь нет; главное, чтобы они содержали грамотный и профессиональный анализ. Однако те комментарии, которые нам предлагает сегодня рынок, не всегда отвечают таким требованиям и приносят больше вреда для понимания закона и для формирования эффективной правоприменительной практики, чем пользы.

Для распространения грамотной и профессиональной версии Комментария к Закону «Об обращении с РАО» хотелось бы предложить более широко популяризировать ту его редакцию, которая подготовлена (или будет подготовлена) действительно специалистами, разместив ее на информационно-правовом портале «Гарант» или в справочно-правовой системе «Консультант Плюс», а также, возможно, на сайте ГК «Росатом».