

Правовое регулирование по обеспечению участия регионов в выводе из эксплуатации АЭС, обращению с РАО и ОЯТ

А.А. Талевлин,
к.ю.н., Движение «За природу»
Россия, Челябинск

Хозяйственная деятельность человека почти всегда, так или иначе, влияет на природные объекты и компоненты природной среды.

Одним из направлений государственной политики в сфере обращения с радиоактивными отходами является разработка соответствующего законодательства. Исходя из общеправовых принципов государственная политика России в области обращения с радиоактивными отходами (далее РАО) не должна противоречить основным правам и законным интересам своих граждан. Право на благоприятную окружающую среду, на экологическую и радиационную безопасность, природопользование принадлежат как настоящему, так и будущим поколениям. Указанные права юридически значимы и должны определять сущность принимаемых нормативных актов. А государственная политика обращения с радиоактивными отходами не может противоречить национальной экологической политике.

Недостатком существующего закона об обращении с радиоактивными отходами (далее РАО) является отсутствие закрепленных процедур общественного участия на разных стадиях обращения с РАО, хотя право граждан и общественных объединений на участие в формировании политики в области использования атомной энергии закреплено в статье 14 Федерального закона «Об использовании атомной энергии». В Законе РАО участие общественности в формировании политики в сфере использования атомной энергии сведено к «предоставлению информации по вопросам деятельности национального оператора с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне».

Право граждан на участие в принятии решений, например, определения места захоронения радиоактивных отходов в Законе РАО не закреплено и, кроме этого, в настоящий момент в нашей стране полноценно не реализуется. При размещении пунктов захоронения радиоактивных отходов или расширении существующих объектов по переработке отработавшего ядерного топлива достаточно провести общественные обсуждения (слушания) в соответствии с градостроительным законодательством. Как известно, такие обсуждения носят рекомендательный характер, и в них принимает незначительное количество граждан. Чаще всего, граждане представляют жителей соответствующего закрытого административно-территориального образования, хотя при реализации проекта затрагиваются права и интересы гораздо большего количества людей.

Реализовать же свое право или интерес в юридически значимой процедуре, например, референдуме, на сегодняшний день невозможно. Наглядным подтверждением указанному тезису служит попытка проведения референдума по расширению хранилища радиоактивных отходов и строительству завода по переработке отработавшего ядерного топлива в Красноярском крае в 1997 году. При отказе в проведении референдума правоприменители сослались на статью 71 Конституции России и исключительное право федерации на расщепляющиеся материалы и ядерную энергетику.

Хотя при определении места размещения пункта хранения или захоронения радиоактивных отходов местное население высказывается за предоставление своих природных объектов в долгосрочное, а по сути, вечное пользование. Большую социальную значимость для людей, проживающих на соответствующей территории, имеют не сами объекты использования атомной энергии, а невозможность пользоваться природными ресурсами и вопросы экологической безопасности. А это уже предмет совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

В целях реализации прав граждан, решение по размещению пункта хранения или захоронения радиоактивных отходов, в особенности национального масштаба, на конкретной территории может приниматься только после согласия населения, выраженного на региональном референдуме.

В ходе подготовки такого референдума Правительство России неизбежно представит все необходимые гарантии экологической безопасности функционирования пункта хранения или захоронения радиоактивных отходов. А в целях принятия положительного решения на референдуме федеральным структурам придется «заинтересовать» регион и дополнительно спланировать социально-экономическое развитие соответствующей территории на многие десятилетия вперед. И такой подход, действительно представляется как социально-ответственный, учитывающий интересы населения конкретного региона.

Предметная сфера правового регулирования экологических отношений на уровне субъектов России определена Конституцией России и действующим законодательством. Нормативное правовое регулирование названных отношений осуществляют органы как законодательной, так и исполнительной ветвей государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законодательный процесс в регионах России активно развивается. В настоящее время в субъектах Российской Федерации принято достаточно большое количество нормативных правовых актов в сфере как природопользования, так и охраны окружающей среды. Например, законы об охране окружающей среды приняты в Якутии, Туве, Марий Эл, Дагестане, Бурятии, Хакасии, Курганской, Рязанской, Пермской областях и др. В Республике Башкортостан принят и действует Экологический кодекс этого субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, обеспечение радиационной безопасности населения «радиационно опасных регионов», обусловленных расположением на ее территории ядерно опасных и радиационно опасных объектов, наличием территорий, загрязненных в результате радиационных аварий радионуклидами искусственного происхождения одна из главных функций органов государственной власти данных субъектов России.

Наличие полномочий у субъектов РФ в области природопользования и охраны окружающей среды позволяет создать свою региональную нормативную базу, которая может и должна учитывать и корректировать недостатки федеральных нормативных правовых актов.

Например вопрос согласования мест размещения ядерно опасных и радиационно опасных объектов должен быть четко урегулирован в региональном законодательстве. В данный момент порядок принятия и согласования решений субъектом РФ утвержден в Ленинградской, Томской областях. В последней действует отдельный региональный закон.

В этой связи необходимо дополнить как региональное, так и федеральное законодательство. Федеральный закон об обращении с радиоактивными отходами должен соответствовать международным принципам, нормам и правилам, обращения с ОЯТ и РАО. Целесообразно объединить правовой режим обращения с РАО и ОЯТ в одном правовом акте, как это сделано на международном уровне.

Необходимо дополнить Закон РАО нормами общественного контроля в сфере обеспечения ядерной и радиационной безопасности при обращении с радиоактивными отходами. Например, предусмотреть в законе положения о Наблюдательном совете в структуре компетентного органа по обращению с РАО и определить порядок его формирования, предусмотрев активное участие общественности и местных органов власти.

Необходимо определить порядок осуществления внешнего контроля за расходованием средств фонда финансирования обращения с радиоактивными отходами