

**Правовое регулирование по обеспечению участия регионов в принятии решений по размещению
объектов использования атомной энергии**

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) и отработавшим ядерным топливом (далее ОЯТ) 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 федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами ...» № 190 ФЗ (далее Закон 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 ОЯТ 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, на практике, 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.

Предметная сфера правового регулирования экологической безопасности (в т.ч. радиационной) 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, в том числе и радиационной безопасности. 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. Во многих регионах приняты законы о радиационной безопасности населения (Свердловская, Челябинская, Томская области, Краснодарский край, Красноярский край и др.).

Вместе с тем, обеспечение радиационной безопасности населения, обусловленных расположением на территории соответствующего субъекта 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.

В соответствии с нормами федерального закона «Об использовании атомной энергии» решение о месте размещения объекта использования атомной энергии принимаются Правительством России при согласовании с органами власти субъектов Российской Федерации. Правительством России утвержден соответствующий порядок, и одной из форм данного согласования является согласование Декларации о намерениях.

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 в рамках процедуры согласования Декларации о намерениях должен быть четко урегулирован в региональном законодательстве. В данный момент порядок принятия и согласования решений субъектом РФ утвержден в Томской, Ленинградской, Челябинской и др. областях. Остановимся на основных положениях региональных законодателей.

В **Томской** области действует отдельный региональный [закон](#) от 17 ноября 2014 года «Об отдельных полномочиях Администрации Томской области в области использования атомной энергии». Следует напомнить, что согласно пункту 5 [Постановления](#) Правительства Российской Федерации от 14.03.1997 № 306 решения о сооружении объектов федерального значения принимает Правительство Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых предполагается размещение объектов.

Согласно данному правовому акту ходатайства от федеральных органов исполнительной власти или государственных корпораций о месте размещения на территории Томской области ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пунктов хранения, хранилищ радиоактивных отходов, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территории закрытого административно-территориального образования рассматривает и согласовывает администрация Томской области (статья 2).

Итоговый документ издаётся в форме распоряжения.

Иной подход к регулированию данных отношений реализован в **Челябинской** области. На территории области действует [закон](#) от 10 июня 2009 года № 439 ЗО «О радиационной безопасности населения Челябинской области». Согласно нормам статьи 7 указанного закона Правительство Челябинской области согласовывает решения Правительства Российской Федерации о месте размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пунктов хранения, хранилищ радиоактивных отходов, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований, размещение и сооружение которых предполагается на территории Челябинской области.

Таким образом, полномочия согласования по размещению объектов использования атомной энергии принадлежат региональному правительству и закреплены в нормативном

акте, регулирующим радиационную безопасность населения. Такое закрепление является новеллой в региональном законодательстве, т.к. данные вопросы исходя из логики федерального законодателя никогда не относились к отношениям радиационной безопасности населения.

Схожая ситуация с правовым регулированием рассматриваемых отношений сложилась и в соседней **Свердловской** области. В принятом еще в 2004 [законе](#) «О радиационной безопасности населения Свердловской области» содержатся положения о согласовании правительством региона решений Правительства РФ о размещении и сооружении на территории Свердловской области ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пунктов хранения, хранилищ радиоактивных отходов, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований, расположенных на территории Свердловской области (ст. 7).

Не урегулированным остается вопрос о необходимости такого согласования при принятии решения о расширении уже существующего объекта использования атомной энергии. Например, такая ситуация в момент написания настоящего обзора сложилась с пунктом захоронения РАО в городе Новоуральске.

В **Ленинградской** области предусмотрен иной порядок согласования размещения объектов использования атомной энергии. Согласно региональному законодательству и создается специальная комиссия по согласованию декларации о намерениях при сооружении объектов атомной энергии федерального значения. В соответствии с нормами статьи 11 Градостроительного кодекса Российской Федерации Правительство РФ подготавливает проект соответствующего документа. Указанный документ до его утверждения подлежит обязательному согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном статьей 12 Кодекса (часть 4 статьи 11).

Частью 5 названной статьи предусмотрено, что органы местного самоуправления рассматривают проект схемы территориального планирования Российской Федерации в части возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального значения на социально-экономическое развитие муниципального образования, возможного негативного воздействия таких объектов на окружающую среду на территории муниципального образования.

В **Красноярском** крае вопрос о согласовании размещения объектов использования атомной энергии этого субъекта, к сожалению, не урегулирован. Например, решением о

месте размещения объекта окончательной изоляции РАО является схема территориального планирования Российской Федерации в области энергетики, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 11.11.2013 № 2084-р (схема территориального планирования согласована заместителем председателя Правительства Красноярского края от 06.08.2013 №11-09995)».

В республике Коми данный вопрос также не урегулирован, ситуация схожа с Красноярским краем. В этой связи до настоящего времени в республике идут споры по поводу размещения пункта приповерхностного захоронения радиоактивных отходов в городе Ухта, где на берегу реки расположены РАО радиевого производства.

В Архангельской области наряду с нормами федерального законодательства действует [закон](#) Архангельской области от 06 декабря 2007 года № 459-22-ОЗ «О компетенции органов государственной власти Архангельской области в сфере радиационной безопасности населения и использования атомной энергии».

Согласно нормам статей 3 и 4 данного закона региональный представительный орган (Архангельское областное собрание депутатов) согласовывает место размещения на территории Архангельской области ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пунктов хранения, хранилищ радиоактивных отходов, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований. Новеллой для российского регионального законодательства является то обстоятельство, что такое согласование должно быть обязательно до согласования указанных предложений Правительством Архангельской области.

Так, в 2015 году на заседании Собрание депутатов Архангельское области дало согласие на строительство Росатомом России пункта захоронения радиоактивных отходов (РАО) 3-го и 4-го классов в районе архипелага Новая Земля ([Постановление](#) от 25 ноября 2015 года № 1069).

Выводы

В рамках процедуры согласования размещения объектов использования атомной энергии региональным законодателям необходимо обеспечить возможность участия населения в принятии решения. В ходе реализации этой процедуры Правительство России неизбежно представит все необходимые гарантии экологической безопасности функционирования пункта хранения или захоронения РАО. А в целях принятия положительного решения 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.

В этой связи необходимо дополнить как региональное, так и федеральное законодательство механизмом реализации права каждого на участие в принятии решений в сфере использования атомной энергии.

Региональное законодательство должно содержать нормы общественного контроля в сфере обеспечения ядерной и радиационной безопасности при обращении с РАО. Например, предусмотреть в соответствующем нормативном акте положения о Наблюдательном совете в структуре органа государственной власти субъекта Российской Федерации и определить порядок его формирования, предусмотрев активное участие общественности и местных органов власти.

Окончательное решение о согласовании места размещения пункта хранения или захоронения РАО или ОЯТ целесообразно закрепить за представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, тем самым обеспечив широкое обсуждение соответствующего решения.

Гарантией полноценного участия населения в принятии решений и учета интересов регионов может стать закрепление в федеральном законе право «вето» органов местного самоуправления на решение размещать на соответствующей территории ядерно-(радиационно)-опасные объекты.