

The background of the entire page is a yellow and black radiation warning symbol, also known as the trefoil symbol. It consists of a central circle with three blades extending outwards. The symbol is rendered in a high-contrast, slightly distressed style, with the yellow areas appearing textured and the black areas appearing solid. The overall effect is one of a warning or hazard.

**Особенности правового
регулирования недропользования
при захоронении радиоактивных
ОТХОДОВ.**

Особенности правового регулирования недропользования при захоронении радиоактивных отходов.

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

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования закачки радиоактивных отходов в недра, выделены коллизии правовых норм природоресурсного и природоохранного законодательства России.

Abstract

Features of legal regulation of subsoil use during the disposal of radioactive waste.

The article deals with the legal regulation of the injection of radioactive waste into the bowels, highlighted the conflicts of legal norms of natural resource legislation and environmental legislation of Russia.

В настоящее время в природоохранное и природоресурсное законодательство с завидным постоянством вносятся различные изменения и дополнения. Наряду с некоторыми положительными тенденциями (унификация, систематизации и др.) наблюдаются и регрессные моменты, ослабляющие требования охраны окружающей среды или расширяющие возможности бесконтрольного природопользования.

Если говорить о тенденциях деэкологизации законодательства, регулирующего обращение с радиоактивными отходами (далее РАО), то, прежде всего, нужно отметить некоторые коллизии указанного законодательства, которые не позволяют оптимизировать правоприменительный процесс.

В Российской Федерации существуют три полигона захоронения жидких РАО в участки недр (Ульяновская область, г. Демитровград, Томская область, г. Северск и Красноярский край, г. Железногорск).

С одной стороны, российское природоохранное законодательство запрещает захоранивать РАО в компоненты природной среды, в том числе и недра. С другой, некоторые нормы природоресурсного законодательства и законодательства в сфере обращения с РАО допускает такую деятельность. Например, пункт 2 статьи 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹ противоречит нормам Федерального закона «О недрах».² Если природоохранный закон содержит категоричный запрет на захоронение РАО

в недрах, то по смыслу норм Федерального закона «О недрах» такая деятельность разрешается. Наличие подзаконных актов в этой сфере подтверждает данный тезис.

Статья 1 Федерального закона «О недрах» указывает на то, что специфические отношения, связанные с геологическим изучением и добычей отдельных видов минерального сырья, а также захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ, могут регулироваться другими федеральными законами с соблюдением принципов и положений, установленных данным законом. В статье 9 вышеназванного закона отмечается, что пользователями недр при ведении работ по добыче радиоактивного сырья и захоронению радиоактивных материалов, отходов I - V классов опасности могут быть юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющие выданные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти разрешения (лицензии) на ведение работ по добыче и использованию радиоактивных веществ, по использованию отходов I - V классов опасности.

Следовательно, одним из видов права пользования недрами является захоронение радиоактивных материалов. Однако, если мы обратимся к статье 6 указанного федерального закона, то захоронение РАО как вид пользования недрами данная статья не предусматривает. Причем перечень видов пользования недрами является исчерпывающим.

Пункт 1 статьи 10.1 Федерального закона «О недрах» закрепляет в качестве одного из оснований возникновения права пользования участками недр решение Правительства Российской Федерации, принятое для целей захоронения радиоактивных, отходов I - V классов опасности в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов.

Согласно статье 16 закона порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных и отходов I - V классов опасности в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов, а также при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр, внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения устанавливается Правительством Российской Федерации.

В соответствии с указанным положением было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2004 года № 827 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных и отходов I - V классов опасности в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов», которое детализирует требования, предъявляемые к субъектам деятельности по захоронению радиоактивных отходов, и регламентирует перечень документов, необходимых для осуществления такой деятельности.

А с июля 2011 года в Российской Федерации действует федеральный закон № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³. Указанный закон разрешает осуществить окончательное захоронение долгоживущих жидких радиоактивных отходов в глубоких геологических формациях, т.е. без необходимой изоляции от компонентов природной среды (статья 30 закона). Более того, законодатель пошел еще дальше, признав под пунктом размещения особых

¹ Об охране окружающей среды: Федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2002. - № 2. - Ст. 133.

² О недрах: Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 // Собр. законодательства РФ. - 1995. - № 10. - Ст. 823.

радиоактивных отходов и пунктом консервации таких отходов природный объект, что является своего рода революцией в области экологического права. Такая концепция не применяется ни в одной стране в мире. Данное «регулирование» в условиях российской действительности явно противоречит принципу равной экологической безопасности настоящего и будущего поколений, следовательно, нарушает право каждого на экологическую безопасность. В дальнейшем, нормативное регулирование отношений по закачке радиоактивных отходов в недра нашло отражение во многих подзаконных нормативных актах (Постановление Правительства Российской Федерации от 19 октября 2012 года № 1069; Приказ Минприроды России от 11 декабря 2013 года № 586; Приказ Ростехнадзора России от 22 декабря 2016 года № 551; Приказ Ростехнадзора России от 23 июня 2017 года № 218; Приказ Ростехнадзора России от 10 октября 2017 года № 418 и др.).

Наличие вышеназванных норм позволяет сделать вывод о закреплении в законодательстве права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, в границах горного отвода. Таким образом, в текущем законодательстве присутствует коллизия между нормами Федерального закона «Об охране окружающей среды» с одной стороны и Федеральных законов «О недрах», «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с другой.

Кроме того, закачка жидких радиоактивных отходов в глубокие подземные горизонты может быть сопряжена с соприкосновением таких отходов с подземными водами, подземными водными объектами (бассейнами подземных вод, водоносными горизонтами). Следовательно, есть противоречия и с водным законодательством (например, нормы статьи 56 Водного кодекса Российской Федерации).⁴

Практика захоронения радиоактивных отходов в недра также противоречит основным принципам, закрепленным как в Федеральном законе «Об обращении с радиоактивными отходами и внесении изменений и дополнений в некоторые правовые акты Российской Федерации», так и в основном подзаконном акте в этой сфере НП-055-14. Захоронение радиоактивных отходов. Принципы, критерии и основные требования безопасности (утв. Приказом Ростехнадзора России от 22 августа 2014 г. № 379). Так, в указанных основной целью правового регулирования является обеспечение надежная изоляция радиоактивных отходов, обеспечивающая радиационную безопасность

человека и окружающей среды на весь период потенциальной опасности таких отходов. В качестве гарантий закрепляется принцип многобарьерности - долговременная безопасность захоронения РАО в период после закрытия пункта глубинного захоронения жидких РАО должна обеспечиваться применением системы барьеров безопасности на пути распространения ионизирующего излучения и радиоактивных веществ в окружающую природную среду; нарушение целостности одного из барьеров безопасности или вероятное внешнее событие природного или техногенного происхождения не должны приводить к снижению уровня долговременной безопасности системы захоронения радиоактивных отходов.

Указанные цели, на взгляд автора, это реализация принципа абсолютной изоляции радионуклидов от компонентов окружающей природной среды в течение периода их потенциальной опасности, что является, безусловно, положительным моментом (сегодня за основу берется принцип не превышения эффективной дозы для человека и приемлемости радиологических рисков).

Проблема обращения с жидкими радиоактивными отходами усугубляется в связи концепцией отказа от таких отходов на стадии захоронения практически во всех странах. Соответствующие рекомендации утверждены МАГАТЭ.

Подводя итог сказанному, во-первых, следует констатировать нестабильный характер развития федерального законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования; во-вторых, на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует системный подход к решению проблем обращения с радиоактивными отходами. Отсутствие такого подхода отражается и на сфере правового регулирования в исследуемой области: система правовых норм, регулирующих обращение с радиоактивными отходами, полном виде не сформирована.

Существующее правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами подвержено тенденциям деэкологизации, крайне противоречиво и не отражает интересов настоящих и будущих поколений граждан России и окружающей среды в целом.

³ Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон РФ от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 2011. 15 июля.

⁴ Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2006. - № 23. – Ст. 2381