

комментарий специалиста



Матиящук С. В.

ОБ ОБРАЩЕНИИ С РАДИОАКТИВНЫМИ ОТХОДАМИ И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Единая государственная система по обращению с радиоактивными отходами
- Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами
- Правовой статус специализированных организаций
- Регистрация радиоактивных отходов и пунктов их хранения
- Формирование специализированного резерва

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Светлана Матиящук

**Комментарий к Федеральному
закону от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ
«Об обращении с радиоактивными
отходами и о внесении
изменений в отдельные
законодательные акты Российской
Федерации» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2012

Матиящук С. В.

Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / С. В. Матиящук — «Юстицинформ», 2012

ISBN 978-5-7205-1143-2

Настоящее издание представляет собой постатейный комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившему в силу 15 июля 2011 г. Впервые в истории российского права предпринята попытка создать единую государственную систему по обращению с радиоактивными отходами, причем национальную правовую систему универсальную, распространяющуюся на все отношения по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке, хранению и захоронению отходов, на все организации в результате осуществления деятельности которых образуются радиоактивные отходы. В комментарии подробно освещаются все новеллы законодательства в сфере обращения с радиоактивными отходами: национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами, в полномочия которого прежде всего входит осуществление мероприятий по безопасному захоронению радиоактивных отходов; специализированные организации, которые на платной основе будут выполнять работы и оказывать услуги по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке и хранению; формирование специализированного резерва за счет отчислений производителей радиоактивных отходов для финансирования мероприятий по их захоронению и т. п. Впервые в законодательстве урегулированы вопросы по регистрации радиоактивных отходов и пунктов их хранения. Книга предназначена для студентов, аспирантов и преподавателей юридических

вузов, практикующих юристов, а также всех читателей, интересующихся проблемами безопасного обращения с радиоактивными отходами.

ISBN 978-5-7205-1143-2

© Матиящук С. В., 2012

© Юстицинформ, 2012

Содержание

Предисловие	6
Глава 1	8
Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона	8
Статья 2. Правовое регулирование отношений в области обращения с радиоактивными отходами	10
Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе	12
Конец ознакомительного фрагмента.	15

Светлана Владимировна Матиящук

Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный)

Предисловие

С 15 июля 2011 г. вступил в силу Федеральный закон «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за исключением отдельных норм. Его принятие связано с реализацией Российской Федерацией международных обязательств, принятых в рамках Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (Вена, 5 сентября 1997 г.), которая была ратифицирована Российским государством в апреле 2006 г. Кроме того, по оценкам специалистов, в настоящее время на территории России накоплено от 500 до 600 млн т радиоактивных отходов, большая часть из которых относится к так называемым особым радиоактивным отходам, создающим огромную потенциальную опасность радиоактивного загрязнения окружающей среды. Отсутствие действенных механизмов ставит перед государством задачи, требующие глубокого осмысления новых подходов, новых форм и методов правового регулирования в области обращения с радиоактивными отходами.

Впервые в российской истории предпринята попытка создать единую государственную систему по обращению с радиоактивными отходами, причем национальную правовую систему, универсальную, распространяющуюся на все отношения по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке, хранению и захоронению отходов, на все организации, в результате осуществления деятельности которых образуются радиоактивные отходы, независимо от их формы собственности и организационно-правовой формы.

Федеральный закон «Об обращении с радиоактивными отходами» определяет полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, Государственной корпорации «Росатом» по регулированию и контролю в сфере обращения с радиоактивными отходами, устанавливает требования по хранению и захоронению радиоактивных отходов, а также по осуществлению контроля за радиационной обстановкой и радиационному мониторингу. Кроме того, в целях сокращения и предотвращения аварий при обращении с радиоактивными отходами на территории России на их производителей возлагаются дополнительные обязанности по финансовому обеспечению деятельности, связанной с обращением радиоактивных отходов.

Подробно регулируются отношения по учету и контролю всех радиоактивных отходов, находящихся на территории Российской Федерации, в том числе отношения по регистрации радиоактивных отходов и пунктов их хранения.

В Федеральный закон «Об обращении с радиоактивными отходами» включены новые для российского законодательства институты и нормы: *национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами*, в полномочия которого прежде всего входит осуществление мероприятий по безопасному захоронению радиоактивных отходов; *специализированные организации*, которые на платной основе будут выполнять работы и оказывать услуги по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке, хранению и захоронению отходов; *формирование специализированного резерва* за счет отчислений производителей радиоактивных отходов для финансирования мероприятий по их захоронению; и т. п.

Комментарий носит научно-практический характер. Его основная цель – разъяснение норм Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами» для их правильного толкования и применения на практике. Автор не претендует на бесспорность своих суждений, но надеется, что, несмотря на дискуссионность ряда разъяснений, комментарий даст читателям ориентир в сложных вопросах применения Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами».

Глава 1

Общие положения

Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области обращения с радиоактивными отходами.

2. Положения настоящего Федерального закона не применяются к отношениям в области обращения с отработавшим ядерным топливом.

Статьей 1 Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон, Закон, Закон об обращении с радиоактивными отходами) установлена сфера его применения.

Действие Закона распространяется на разные виды деятельности, связанные с обращением радиоактивных отходов, к числу которых прежде всего относятся:

сбор радиоактивных отходов. Такие отходы образуются при использовании радионуклидов в медицине и научно-исследовательских организациях, при применении радиоактивных веществ в промышленном производстве, при реабилитации территорий, загрязненных радиоактивными веществами, а также при радиационных авариях. Сбор радиоактивных отходов осуществляется, как правило, в местах их образования с учетом радиационных, физических и химических характеристик;

сортировка радиоактивных отходов. Сортировка является очень важной стадией обращения с отходами, так как во многих случаях включает их разделение на радиоактивные и нерадиоактивные составляющие. Как следствие, сортировка направлена на разделение отходов по различным категориям для подготовки их к последующей переработке по принятым технологиям;

переработка радиоактивных отходов. По возможности радиоактивные отходы должны переводиться в физически, химически и биологически инертное состояние посредством, например, регулирования химического состава, дезактивации и др.;

кондиционирование радиоактивных отходов. Важной стадией обращения с радиоактивными отходами является их кондиционирование, состоящее из таких операций, в процессе которых уменьшается объем радиоактивных отходов и их превращают в форму, приемлемую для перевозки, хранения и захоронения. Кондиционирование может включать операции по изготовлению упаковок отходов, пригодных для безопасного хранения и перевозки, а также помещение радиоактивных отходов в контейнеры;

перевозка радиоактивных отходов. Транспортировка радиоактивных отходов создает дополнительный риск радиоактивного загрязнения окружающей среды, и поэтому радиоактивные отходы перевозят в твердом и жидком виде, в отличие от газообразных, которые, как правило, для снижения их активности выдерживают в местах их образования;

хранение радиоактивных отходов. Хранение, главным образом состоит в том, что радиоактивные отходы помещаются в установку для хранения при соответствующем обеспечении безопасности с возможностью последующего их извлечения;

захоронение радиоактивных отходов. Захоронение включает операции, цель которых состоит в обеспечении безопасной изоляции радиоактивных отходов от человека и окружающей среды на длительный период времени, как правило, с невозможностью доступа к ним.

По общему правилу Закон применяется ко всем отношениям, связанным с обращением радиоактивных отходов на территории Российской Федерации. Вместе с тем предусмотрены ограничения действия комментируемого Закона в отношении обращения с отработавшим ядерным топливом. Необходимо учитывать, что выработка электрической энергии с помощью ядерной энергии приводит к образованию особых радиоактивных отходов, извлекаемых из ядерных реакторов атомных электростанций и других установок, которые принято именовать «отработавшее ядерное топливо». Такое топливо по общему правилу нельзя отнести к категории радиоактивных отходов, так как оно содержит уран, накопленный плутоний и другие полезные компоненты, но при этом оно обладает огромной радиоактивностью. Обращение с отработавшим ядерным топливом обычно требует организации специальных мероприятий по его переработке и захоронению на длительные периоды времени, и, как следствие эти отношения регулируются нормами специального законодательства.

Статья 2. Правовое регулирование отношений в области обращения с радиоактивными отходами

1. Отношения в области обращения с радиоактивными отходами регулируются настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Федеральным законом от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Водным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

2. В соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, а также федеральные органы исполнительной власти и организации, осуществляющие нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии, вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области обращения с радиоактивными отходами.

3. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила обращения с радиоактивными отходами, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Законодательство Российской Федерации в области обращения с радиоактивными отходами развивается с учетом международных норм и стандартов, а также рекомендаций международных организаций, таких как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация труда (МОТ), Международная комиссия по радиологической защите (МКРЗ).

Например, одной из задач МАГАТЭ в области права является задача обеспечения единообразия в вопросах внутреннего законодательства стран – членов этой организации. Имеется специальная Программа МАГАТЭ по оказанию помощи государствам в вопросах законодательства. Именно в рамках МАГАТЭ за почти полувековой период его деятельности было разработано, а затем заключено большое количество международных конвенций в области безопасного использования атома, в том числе и безопасного обращения с радиоактивными отходами.

Принципы и положения, отраженные в общепризнанных актах международного права – Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и т. п., – служат ориентирами при разработке конституций, кодексов и иных законодательных актов в государствах, приоритетной политикой которых выступает обеспечение ядерной и радиационной безопасности. Так, в российскую правовую систему согласно ч. 4 ст. 15 Конституции входят общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ. К международным договорам РФ в области использования атомной энергии следует отнести ратифицированные Российской Федерацией конвенции, соглашения и договоры.

С апреля 2006 г. Россия участвует в Объединенной Конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами (Вена, 5 сентября 1997 г.).

В настоящее время в Российской Федерации активно идет процесс формирования законодательства, регулирующего вопросы обращения с радиоактивными отходами. В действующие федеральные законы от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»¹, от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»³, от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии»⁴, Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁵, Водный кодекс Российской Федерации⁶ и др. регулярно вносятся изменения.

Вместе с тем нормотворческая деятельность в области обращения с радиоактивными отходами не ограничивается только уровнем принятия федеральных законов, особо можно выделить систему подзаконного нормативного регулирования отношений, связанных с обращением радиоактивных отходов. Подзаконные акты, регулирующие рассматриваемые отношения, не должны противоречить федеральным законам в данной сфере и могут лишь уточнять, дополнять и конкретизировать их.

Таким образом, законодательство Российской Федерации в области обращения с радиоактивными отходами представляет собой совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при сборе, сортировке, переработке, кондиционировании, перевозке, хранении и захоронении радиоактивных отходов, и характеризуется следующими признаками:

особый субъектный состав регламентирующих отношений, к числу которых относятся национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами, специализированные организации, Государственная корпорация «Росатом», уполномоченные государственные органы, органы местного самоуправления и т. п.;

особая сфера регулирования – деятельность, направленная на сбор, сортировку, переработку, кондиционирование, перевозку, хранение и захоронение радиоактивных отходов, за исключением той, которая связана с обращением с отработавшим ядерным топливом;

комплексный характер этого законодательства обусловлен сочетанием в нем норм конституционного, гражданского, административного, экологического и земельного законодательства.

В то же время, по мнению ряда специалистов, существующее правовое регулирование деятельности в области обращения с радиоактивными отходами нельзя признать удовлетворительным, в полной мере обеспечивающим интересы развития нашей страны, что говорит о необходимости его дальнейшего совершенствования.

¹ Собрание действующего законодательства (далее – СЗ РФ). – 1995. – № 48. – Ст. 4552.

² СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

³ Там же. – 1996. – № 3. – Ст. 141.

⁴ Там же. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

⁵ Там же. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

⁶ Там же. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

1. В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

1) накопленные радиоактивные отходы – радиоактивные отходы, образовавшиеся до дня вступления в силу настоящего Федерального закона и внесенные в реестр радиоактивных отходов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом;

2) обращение с радиоактивными отходами – деятельность по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке, хранению и захоронению радиоактивных отходов;

3) отработавший закрытый источник ионизирующего излучения – источник ионизирующего излучения, который не подлежит дальнейшему использованию и устройство которого исключает поступление содержащихся в нем радиоактивных веществ в окружающую среду;

4) критерии приемлемости радиоактивных отходов для их захоронения (далее также – критерии приемлемости) – требования к физико-химическим свойствам радиоактивных отходов и упаковкам радиоактивных отходов, установленные в целях безопасного захоронения радиоактивных отходов и обязательные для исполнения;

5) переработка радиоактивных отходов – технологические операции, выполняемые в целях изменения физической формы, агрегатного состояния и (или) физико-химических свойств радиоактивных отходов для их последующего кондиционирования;

6) кондиционирование радиоактивных отходов – технологические операции по приведению радиоактивных отходов в физическую форму и состояние, пригодные для их захоронения и соответствующие критериям приемлемости;

7) промежуточное хранение радиоактивных отходов – хранение не приведенных в соответствие с критериями приемлемости радиоактивных отходов;

8) захоронение радиоактивных отходов (далее также – захоронение) – безопасное размещение радиоактивных отходов в пункте захоронения радиоактивных отходов без намерения их последующего извлечения;

9) барьер для обеспечения безопасности населения и окружающей среды (далее – барьер для обеспечения безопасности) – упаковка радиоактивных отходов, инженерная конструкция пункта хранения радиоактивных отходов и их отдельные части или элемент природного геологического образования, препятствующие распространению радионуклидов и (или) ионизирующего излучения в окружающую среду;

10) пункт долговременного хранения радиоактивных отходов – пункт хранения радиоактивных отходов, срок эксплуатации которого определен проектом, но порядок вывода из эксплуатации и меры по выводу из эксплуатации которого не предусмотрены;

11) пункт временного хранения радиоактивных отходов – пункт хранения удаляемых радиоактивных отходов, проектом которого определен

срок его эксплуатации и предусмотрены порядок вывода из эксплуатации и меры по выводу его из эксплуатации;

12) пункт захоронения радиоактивных отходов – пункт хранения радиоактивных отходов, предназначенный для размещения радиоактивных отходов без намерения их последующего извлечения и обеспечивающий радиационную безопасность работников такого пункта, населения и окружающей среды в течение периода потенциальной опасности радиоактивных отходов;

13) пункт приповерхностного захоронения радиоактивных отходов – пункт захоронения радиоактивных отходов, включающий в себя сооружение, размещенное на одном уровне с поверхностью земли или на глубине до ста метров от поверхности земли;

14) пункт глубинного захоронения радиоактивных отходов – пункт захоронения радиоактивных отходов, включающий в себя сооружение, размещенное на глубине более ста метров от поверхности земли;

15) пункт размещения особых радиоактивных отходов – природный объект или объект техногенного происхождения, содержащие особые радиоактивные отходы, не изолированные от окружающей среды, либо объект, содержащий особые радиоактивные отходы, срок изоляции которых от окружающей среды не установлен;

16) пункт консервации особых радиоактивных отходов – природный объект или объект техногенного происхождения, в которых содержатся особые радиоактивные отходы, имеются барьеры для обеспечения безопасности, изолирующие радиоактивные отходы от окружающей среды в течение определенного соответствующим проектом срока эксплуатации указанных объектов;

17) вывод из эксплуатации пункта хранения радиоактивных отходов – деятельность, которая осуществляется после удаления радиоактивных отходов из пункта их хранения и направлена на приведение его в состояние, исключающее дальнейшее использование этого пункта для хранения радиоактивных отходов и обеспечивающее безопасность населения и окружающей среды;

18) закрытие пункта захоронения радиоактивных отходов – деятельность по приведению пункта захоронения радиоактивных отходов в состояние, обеспечивающее безопасность населения и окружающей среды в течение периода потенциальной опасности размещенных в нем радиоактивных отходов, которая осуществляется после завершения технологических операций по размещению в нем радиоактивных отходов;

19) перевод пункта размещения особых радиоактивных отходов в пункт консервации особых радиоактивных отходов – изменение статуса пункта хранения радиоактивных отходов, связанное с завершением операций по созданию в пункте размещения особых радиоактивных отходов барьеров для обеспечения безопасности, предусмотренных соответствующим проектом;

20) перевод пункта консервации особых радиоактивных отходов в пункт захоронения радиоактивных отходов – изменение статуса пункта консервации особых радиоактивных отходов, допускаемое в случае наличия в таком пункте барьеров для обеспечения безопасности, изолирующих радиоактивные отходы от окружающей среды в течение периода их потенциальной опасности;

21) период потенциальной опасности радиоактивных отходов – срок, в течение которого уровни радиоактивности радиоактивных отходов снижаются до показателей, при которых не требуется радиационный контроль;

22) специализированная организация по обращению с радиоактивными отходами (далее – специализированная организация) – юридическое лицо, выполняющее работы и предоставляющее услуги по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке, хранению радиоактивных отходов, эксплуатации, выводу из эксплуатации или закрытию пунктов хранения радиоактивных отходов;

23) национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами (далее также – национальный оператор) – юридическое лицо, уполномоченное в соответствии с настоящим Федеральным законом осуществлять деятельность по захоронению радиоактивных отходов и иные виды деятельности по обращению с радиоактивными отходами;

24) реестр радиоактивных отходов – систематизированный свод документированных сведений о радиоактивных отходах, полученных в результате первичной регистрации радиоактивных отходов и мест их размещения, а также о радиоактивных отходах, переданных национальному оператору;

25) кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов – систематизированный свод документированных сведений о пунктах хранения радиоактивных отходов, о субъектах права собственности на такие пункты и о размещенных в таких пунктах радиоактивных отходах;

26) специальный резерв органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами (далее – специальный резерв) – фонд финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов организации, осуществляющей полномочия и функции органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами.

2. Понятие «радиоактивные отходы» используется в значении, предусмотренном статьей 3 Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». В целях настоящего Федерального закона радиоактивными отходами также могут признаваться 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 эти материалы не подлежат дальнейшему использованию.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.