

СТАТЬИ

АПОСТЕРИОРНЫЙ РАЗБОР ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ “РОСАТОМ”

А.М. Букринский, заслуженный энергетик России (НТЦ ЯРБ)

Вступил в силу федеральный закон о преобразовании Федерального агентства по атомной энергии в Государственную корпорацию “Росатом” [1]. Это значительный шаг в реформировании атомной отрасли, по всей вероятности, своевременный и правильный. Рассмотренная в законе структура позволит обеспечить хозяйственное управление как акционированными предприятиями, так и не подлежащими акционированию предприятиями, относящимися к военно-промышленному комплексу. Тем самым органы государственного управления освобождаются от не свойственных им в условиях рыночной экономики функций непосредственного хозяйственного управления, сохранившихся еще с советских времен.

На сайте nuclear.ru было высказано мнение, что создание Государственной корпорации “Росатом” – это возрождение Минсредмаша в усовершенствованном виде. Сравнение очень настораживающее, поскольку от плодов деятельности этого монстра, представлявшего собой государство в государстве, до сих пор страдает огромное количество людей. Я отреагировал на сравнение на том же сайте своим комментарием, а в дальнейшем – письмами в Совет Федерации и Президенту РФ, но, к сожалению, закон был принят Государственной Думой, Советом Федерации и подписан Президентом РФ без учета замечаний. В результате он содержит положения, противоречащие Конституции Российской Федерации. Из администрации Президента РФ я получил ответ, авторы которого сообщают, что не находят в законе противоречий с Конституцией. Не думаю, что принятие закона и ответ из администрации Президента отражают какую-то политику или чей-то злой умысел. Скорее всего, это результат неадекватного восприятия положений атомного права специалистами-правоведами на всех уровнях прохождения закона [1]. Тем не менее, факт нарушения Конституции остается фактом, и в этом необходимо детально разобраться.

1. Отступления от Конституции Российской Федерации

Статья 15 Конституции Российской Федерации предусматривает приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над положениями российского законодательства. Такие принципы и нормы содержатся в подписанных Россией международных конвенциях, соответствующих нормам МАГАТЭ по безопасности. Согласно этим конвенциям, регулирование ядерной и радиационной безопасности должно быть отделено от функций любых органов или организаций, занимающихся содействием использованию или использованием атомной энергии таким образом, чтобы исключалась возможность заинтересованного давления на регулирующий орган. Поэтому недопустимо, чтобы орган управления использованием атомной энергии, каким объявляется в законе [1] Государственная корпорация “Росатом”, был наделен функциями по регулированию ядерной и радиационной безопасности. Но именно это устанавливается частью 3 статьи 5 Закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом” [2]. В этой части вносится изменение в статью 23 Федерального закона “Об использовании атомной энергии” [3], определяющую функции федеральных органов исполнительной власти по регулированию безопасности при использовании атомной энергии. Наравне с федеральными органами исполнительной власти в указанную статью добавлена Государственная корпорация по атомной энергии “Росатом”. Наряду с тем, что на Государственную корпорацию по атомной энергии “Росатом” возложены функции по управлению использованием атомной энергии, она также становится и органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энер-

гии. Такое положение отбрасывает регулирование ядерной и радиационной безопасности на дочернобыльский уровень и чревато непредсказуемыми последствиями, которые Россия еще раз не выдержит.

Детально вопрос о недопустимости совмещения функций по управлению использованием атомной энергии и функций по регулированию безопасности освещен в статьях автора [4, 5].

В части 4 статьи 6 закона [1] сказано: "Корпорация является наделенным полномочиями от имени Российской Федерации в соответствии с Конвенцией о физической защите ядерного материала государственным компетентным органом по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, ..." Ничего подобного в упомянутой конвенции нет. Тем самым международное право искажено и российские граждане вводятся в заблуждение, что недопустимо.

Термин "государственный компетентный орган" в связи физической защитой ядерного материала появился в документе МАГАТЭ "Поправки к конвенции о физической защите ядерного материала" [6]. Документ рассматривался и был принят конференцией МАГАТЭ в июле 2005 г. для представления странам-членам на ратификацию или иные формы одобрения. Согласно базовому принципу D документа [6], указанный компетентный орган должен нести ответственность за реализацию законодательной и регулирующей основы физической защиты, включая определение в соответствии с базовым принципом C требований, систему оценок и лицензирование, или другие разрешительные процедуры. Сюда же входят инспекции ядерных установок и перевозок для контроля соблюдения установленных требований и условий действия лицензий, а также система санкций. То есть это классический регулирующий орган. Однако в указанном принципе четко оговорено, что компетентный орган должен быть независимым от любых организаций, способствующих использованию атомной энергии или использующих атомную энергию. Ясно, что при совмещении управляющих и регулирующих функций в одном лице это требование не может быть выполнено, т.е. международное право здесь также нарушено.

2. Полномочия органа управления использованием атомной энергии по регулированию безопасности, предусмотренные федеральным законом [1]

В федеральном законе [1] полномочия Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" по регулированию безопасности непосредственно не прописаны. Тем не менее в ряде положений закона установлены именно такие полномочия.

Выше уже указывалось на положения, содержащиеся в части 4 статьи 6 закона [1], как на регулирующие положения, установленные в нарушение международного права. Об этих же полномочиях говорится в части 8 статьи 7, хотя статья посвящена полномочиям и функциям корпорации в области государственного управления использованием атомной энергии.

В части 18 этой же статьи отмечено, что государственная корпорация осуществляет лицензирование деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытание, транспортирование (перевозку), эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, за исключением деятельности организаций Министерства обороны Российской Федерации в данной области. Это тоже регулирующие полномочия. Только не понятно, зачем корпорации потребовалось лицензировать подчиненные ей организации. В Федеральном законе "О лицензировании отдельных видов деятельности" [7], хотя он формально не распространяется на атомную отрасль, справедливо указано на применение лицензирования только к таким видам деятельности, регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием. Очевидно, что в данном случае это не так и мы имеем дело с правовым нонсенсом.

В части 1 статьи 8 закона [1], посвященной полномочиям государственной корпорации по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности,

определены полномочия корпорации принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, регламентирующие порядок:

а) государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

б) учета и контроля ядерных материалов, являющихся собственностью иностранных государств, иностранных юридических лиц и временно находящихся на территории Российской Федерации;

в) выдачи сертификатов-разрешений на транспортирование (перевозку) ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, на использование определенной конструкции транспортного упаковочного комплекта радиоактивного вещества особого вида, за исключением ядерных материалов, переданных в составе изделий Министерству обороны Российской Федерации, а также на ведение реестра указанных материалов.

Это, по существу, задачи государственного регулирующего органа, установленные в статьях 25 и 45 Федерального закона "Об использовании атомной энергии" [3].

В части 4 статьи 8 определено, что нормативные правовые акты государственной корпорации в установленной сфере деятельности издаются в форме приказов, положений и инструкций, **обязательных для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, муниципальных образований, юридических и физических лиц** (Выделено автором.). Это возможно только в том случае, если на корпорацию возложены полномочия органа государственного регулирования.

3. Заключение

Из приведенного выше анализа со всей очевидностью следует, что федеральным законом [1] на Государственную корпорацию по атомной энергии "Росатом" в рамках полномочий и функций по государственному управлению использованием атомной энергии и полномочий по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности возложены полномочия по государственному регулированию безопасности в этой области. В связи с этим и потребовалось внесение изменения в статью 23 Федерального закона "Об использовании атомной энергии" [3], посвященную государственному регулированию безопасности при использовании атомной энергии.

Регулирование – один из видов управления. Однако в международном атомном праве эта функция в части регулирования безопасности независима и должна быть эффективно отделена от всех других функций управления использованием атомной энергии. Принятый же закон [1] указанного не обеспечивает, тем самым нарушая международное право и соответственно положения статьи 15 Конституции Российской Федерации.

Литература

1. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом". М.: 2007.
2. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом". М.: 2007.
3. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии". М.: 1995.
4. Букринский А.М. МАГАТЭ о роли эксплуатирующей организации и государственного регулирующего органа в обеспечении безопасности использования атомной энергии//Ядерная и радиационная безопасность. 2007. № 2.
5. Букринский А.М. Ответственность и независимость главных субъектов обеспечения безопасности//Безопасность окружающей среды.2007. № 3.
6. INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material. IAEA international law series. No. 2. Vienna. 2006.
7. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности". М.: 2001.