

**Қазақстан Республикасы «Радиоактивті
қалдықтармен жұмыс істеу туралы»
Заңының жобасы бойынша ескертулер мен
ұсыныстар**

Қаралған «Радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу туралы» Заң жобасы (бұдан әрі – заң жобасы) бірқатар ескертулер, оның ішінде тұжырымдамалық ескертулер тудырады.

1. Бірінші ескерту заң жобасын реттеу тақырыбына және оның нысанына қатысты. Бұл заң жобасы тек радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеуге байланысты қатынастарды реттеумен шектеледі. Сонымен қатар, ол «пайдаланылған ядролық отынмен жұмыс істеу және тарихи ластану объектілерімен жұмыс істеу саласындағы қатынастарға» қолданылмайды. Осылайша, реттеу пәні тым тар болып табылады.

Сонымен қатар, Қазақстан Республикасының Құқық және заңнама жүйесіне қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі жалпы нормаларды да, қалдықтардың жекелеген түрлерімен жұмыс істеу жөніндегі арнайы нормаларды да белгілейтін арнайы, кодификацияланған заңнамалық акт кіреді – бұл Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексі (бұдан әрі – Кодекс). Кодекске 19-бөлім кіреді «қалдықтар», ол өз кезегінде «Радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу ерекшеліктері» 28-тарауды қамтиды.

Қалдықтарды басқару жөніндегі операцияларға Кодекстің 319-бабы қалдықтардың пайда болған жерінде жиналуын; қалдықтарды жинауды; қалдықтарды тасымалдауды; қалдықтарды қалпына келтіруді; қалдықтарды жоюды, яғни заң жобасы радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу деп түсінетін барлық нәрсені – «Радиоактивті қалдықтарды жинауға, өңдеуге, кондиционерлеуге, тасымалдауға, сақтауға және көмуге байланысты қызмет түрлерін» қамтиды. (Заң жобасының 1-бабының 8) тармақшасы).

Демек, радиоактивті қалдықтардың айналымын (басқаруын) реттеуді жетілдіру дербес заң қабылдау жолымен емес, Экологиялық кодекске тиісті өзгерістер мен толықтырулар енгізу жолымен жүргізілуге тиіс.

Әйтпесе, заңнаманы кодификациялау қағидаты бұзылады. Кодекспен («Құқықтық актілер туралы» Заңның 10-бабы 2-тармағының 3), 4) тармақшаларымен салыстырғанда заң күші аз болатын дербес заңның қабылдануы бірқатар қайталанатын немесе қарама-қайшы нормалардың пайда болуына әкеледі және т.б. жеке заңда көптеген сілтеме нормалары болады. Мәселен, радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы заңнама, құқықтар мен міндеттер, жауапкершілік және т.б. туралы заң жобасының нормалары сілтеме болып табылады және өз құқықтық жүктемесін көтермейді.

Сонымен қатар, заң жобасының кіріспесінде ол «адамдардың өмірін, денсаулығын қорғауға, сондай-ақ қоршаған ортаны радиоактивті қалдықтардың ықтимал зиянды әсерінен қорғауға» бағытталған. Сонымен

қатар, Қазақстанда денсаулығын иондаушы сәулеленудің зиянды әсерінен қорғау мақсатында халықтың радиациялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету саласындағы қоғамдық қатынастарды реттейтін «Халықтың радиациялық қауіпсіздігі туралы» 1998 жылғы 23 сәуірдегі № 219-І Қазақстан Республикасының Заңы қолданылатынын атап өткен жөн.

Жоғарыда айтылғандарға байланысты радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеуді құқықтық реттеуді жетілдіру мәселелері бойынша жеке заң емес, бірқатар заңнамалық актілерге өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы заң жобасы әзірленуі тиіс деп санаймыз.

2. Заң жобасы «Радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі **ұлттық операторды**» құруды көздейді, ол «осы Заңға сәйкес айқындалатын және радиоактивті қалдықтарды көму жөніндегі өкілеттіктер берілген, сондай-ақ радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі қызметтерді ұсынатын заңды тұлға» деп түсініледі (заң жобасының 1-бабының 7) тармақшасы).

Бұл «ұлттық операторға» кең өкілеттіктер беріледі (заң жобасының 16-бабы), сондай-ақ «радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі ұлттық оператор қорына» ие, ол арқылы заң жобасының 1-бабының 20) тармақшасы *«Қазақстан Республикасы Үкіметінің Қазақстан Республикасы Қаржы Министрлігінің қазынашылық органдарындағы шотына шоғырланатын қаржы қаражатының жиынтығын»* түсінеді.

Айта кету керек, Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік қызметті реттеу саласындағы саясаты нарықта монополиялық жағдайға ие операторлардың **әртүрлі «ұлттық» («жалғыз», «мемлекеттік» және т.б.) түрлерін қысқартуға бағытталған.**

Мемлекет басшысы 2021 жылғы 1 қыркүйектегі «Халық бірлігі және жүйелі реформалар – ел өркендеуінің берік негізі» атты Қазақстан халқына Жолдауында «Мемлекеттің экономикаға тым көбірек араласуы оның өсімін тежейді, сыбайлас жемқорлыққа және заңсыз лобби жасауға әкеп соқтырады. Мемлекеттік кәсіпорындар әлі де болса көптеген салада басымдыққа ие, жеңілдіктерді жеке дара пайдаланады.».

2022 жылғы 1 қыркүйектегі «Әділетті мемлекет. Біртұтас ұлт. Берекелі қоғам» Мемлекет басшысы «Бірыңғай операторлардың қызметі нарықтық экономиканы дамытуға кері әсер етеді. Сондықтан, бұл институтты ретке келтірген жөн. **Қазір жұмыс істеп тұрған операторларды бәсекелі ортаға беру қажет** немесе монополист деп танып, қызметін монополияға қарсы арнаулы құқық аясында реттеу керек.».

Сонымен қатар, 2021 жылғы 26 қаңтардағы Қазақстан Республикасы Үкіметінің кеңейтілген отырысында Мемлекет басшысы мемлекеттік және жеке операторларды құруға тыйым салды.

Қазіргі уақытта Қазақстан Республикасының Бәсекелестікті қорғау және дамыту агенттігі 2023 жылғы 08 қыркүйекте порталда орналастырылған **«Мемлекеттің тауарды өндіруге және (немесе) сатуға, сатып алуға немесе**

пайдалануға айрықша құқығын заңмен бекітуге бастамашылық жасауға, сондай-ақ нарық субъектісіне заңмен арнайы құқық беруге бастамашылық жасауға мораторий енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығының жобасын әзірледі «Ашық НҚА».

Жобада 2025 жылғы 31 желтоқсанға дейін мемлекеттің тауарды өндіруге және (немесе) сатуға, сатып алуға немесе пайдалануға айрықша құқығын заңмен бекітуге, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Президентімен тапсырма және (немесе) келісу бойынша осындай құқықтарды беру жағдайларын қоспағанда, нарық субъектісіне заңмен арнайы құқық беруге бастамашылық жасауға мораторий енгізу көзделді.

Заң жобасының мәні бойынша аталған ұлттық оператор РАҚ жерлеу бойынша қызметті жүзеге асыратын, сондай-ақ РАҚ-пен жұмыс істеу бойынша қызметтер көрсететін болады.

Радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі ұлттық оператордың мәртебесі мен өкілеттіктерін заңнамалық бекіту Қазақстан Республикасының саясатына ғана емес, заңнамалық актілердің нақты нормаларына да сәйкес келмейді деп санаймыз.

Атап айтқанда, Кәсіпкерлік кодекстің 192-бабы мемлекет кәсіпкерлік қызметке қатыса алатын нақты жағдайларды белгілейді.

Кәсіпкерлік кодекстің 193-бабы мемлекеттік монополия және арнайы құқық ұғымын береді және мемлекет мемлекеттік монополияны енгізіп, арнайы құқықты белгілей алатын жағдайларды белгілейді.

РАҚ жерлеу жөніндегі қызмет мемлекеттік монополияның нысанасы бола алмайды, өйткені Кәсіпкерлік кодекстің 193-бабының 1-тармағына сәйкес мемлекеттің Кәсіпкерлік кодексте көзделген тәртіппен енгізілетін бәсекелестік нарықта **қандай да бір тауарды өндіруге, өткізуге және (немесе) сатып алуға** айрықша құқығы мемлекеттік монополия болып табылады.

«Ұлттық оператор» жүзеге асыратын басқа қызметке келетін болсақ, оны бәсекелестік ортада жеке компаниялар жүзеге асыра алады.

Сонымен қатар, заң жобасы «мемлекеттік монополияны» енгізу немесе «арнайы құқықты» белгілеу туралы нақты айтпайды.

Заң жобасы тіпті «ұлттық оператордың» мәртебесін анықтамайды, оны жай заңды тұлға деп атайды. «Ұлттық оператордың» мемлекет жарғылық капиталға қатысуы керек пе, қандай ұйымдық-құқықтық нысанда құрылуы керек және т.б.

Заң жобасы уәкілетті органның құзыретіне «радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі **ұлттық операторды айқындау және ол туралы ережені** бекіту» жататынын ғана белгілейді.

Бұл ретте, «Құқықтық актілер туралы» Заңның 1-бабының 2) тармақшасына сәйкес ереже «қандай да бір **мемлекеттік органның** мәртебесі мен өкілеттігін айқындайтын нормативтік құқықтық акт» болып табылады. Алайда, ұлттық оператор мемлекеттік орган бола алмайды, өйткені

оған бекітілген барлық «өкілеттіктер» оны кәсіпкерлік қызметті жүзеге асыратын коммерциялық ұйым ретінде сипаттайды.

Жоғарыда айтылғандарға байланысты «Радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі ұлттық оператор» туралы нормалар қолданыстағы заңнаманың және мемлекеттің экономикаға қатысуын қысқарту және оны одан әрі монополиядан шығару жөніндегі жалпы мемлекеттік саясаттың талаптарына сәйкес келмейді деп пайымдаймыз.

Заң жобасы «ұлттық операторға» беретін барлық өкілеттіктер тиісті лицензиялау шарттарымен бәсекелестік ортада жүзеге асырылуы мүмкін және жүзеге асырылуы тиіс. Бұл ретте мұндай ұйымдар радиоактивті қалдықтарды көму жөніндегі қызметке кімді және қалай жол беру керектігін шешпеуге тиіс. Олардың рөлі радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы субъектілерге кешенді сервистік қолдау көрсету болуы керек.

3. Заң жобасында сондай-ақ «радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі қызметті қаржыландырудың (қаржылық қамтамасыз етудің) жаңа тәсілі енгізіледі».

Заң жобасының 18-бабында мұндай қаржылық қамтамасыз ету «радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеудің мемлекеттік қорының қаражаты есебінен» жүзеге асырылады, ол **мемлекеттік бюджет және жергілікті бюджет** қаражаты есебінен және т.б. қалыптастырылады.

Қор Қазақстан Республикасы **мемлекеттік бюджетінің құрамдас бөлігі** болып табылатыны белгіленеді, сондай-ақ радиоактивті қалдықтарды (жинақталған қалдықтарды қоса алғанда) түзгені және радиоактивті қалдықтарды олардың білім берушілері сақтағаны үшін, сондай-ақ заңнамада тыйым салынбаған басқа да көздер үшін алынатын **экологиялық салықтан** түсетін **қаражат есебінен** қалыптастырылады».

Бұл ұсыныстар Қазақстан Республикасының бюджет заңнамасына, атап айтқанда, Бюджет кодексінің 4-бабында бекітілген бюджет жүйесінің қағидаттарына қайшы келеді.

Бюджет кодексінің 6-бабының 3-тармағына сәйкес, олардың арасындағы өзара өтелетін операцияларды есепке алмағанда, республикалық және жергілікті бюджеттерді біріктіретін мемлекеттің орталықтандырылған ақша қоры мемлекеттік бюджет болып табылады. Ешқандай «қорлар» мемлекеттік бюджеттің құрамына кіре алмайды, тек «шоғырландырылған бюджетке» кіре алмайды – «республикалық бюджетті, облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың, астананың бюджеттерін, Қазақстан Республикасы Ұлттық қорының түсімдері мен шығыстарын, жәбірленушілерге өтемақы қорының түсімдері мен төлемдерін, білім беру инфрақұрылымын қолдау қорының түсімдері мен шығыстарын, Арнаулы мемлекеттік қордың түсімдері мен шығыстарын, Мемлекеттік әлеуметтік сақтандыру қорының түсімдері мен шығыстарын, түсімдер мен шығыстарды біріктіретін мемлекеттің орталықтандырылған ақша қоры Әлеуметтік медициналық сақтандыру қоры, олардың арасындағы өзара өтелетін операцияларды есепке алмағанда.

Кез-келген қаражат Бюджет кодексінде тікелей көрсетілуі керек. Бұл ретте кез келген мемлекеттік бюджеттен тыс қордың құрылуы негізделуге, оны құрудың міндеттері мен мақсаттарының айрықша болуына, оларды жалпы бюджет процесі шеңберінде шешудің мүмкін еместігіне диктанталуға тиіс.

Заң жобасынан радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі қызметті қаржыландыру үшін жеке бюджеттен тыс қор құру талап етілетіні көрінбейді.

Сонымен қатар, осы бөлімдегі заң жобасында бірқатар басқа қайшылықтар бар.

Мәселен, заң жобасының 1-бабының 20) тармақшасымен «радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі ұлттық оператор қоры (бұдан әрі – Қор) – «Қазақстан Республикасы Үкіметінің Қазақстан Республикасы Қаржы Министрлігінің қазынашылық органдарындағы шотына шоғырланатын қаржы қаражатының жиынтығы» ұғымына анықтама беріледі.

«Ұлттық оператор қоры» мен «мемлекеттік радиоактивті қалдықтарды басқару қоры» бірдей қор ма, белгісіз бе?

Сонымен қатар, заң жобасы радиоактивті қалдықтарды басқаруды қаржылық қамтамасыз ету ретінде қор құру мақсатын жариялайды. Сонымен қатар, заң жобасын негізге ала отырып, РАҚ айналысы бойынша қызметтер (тасымалдау, сақтау және т.б.) лицензия негізінде, яғни кәсіпкерлік қызмет субъектілерімен жүзеге асырылуы мүмкін.

Заң жобасының 18-бабының өзінде «мемлекеттік қорды» құрумен қатар, «радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеу жөніндегі ағымдағы қызмет радиоактивті қалдықтарды құрайтын ұйымдар мен **кәсіпорындардың өз қаражаты есебінен қаржыландырылады**; «радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеудің жаңа технологияларын әзірлеуге байланысты ғылыми-зерттеу және тәжірибелік-конструкторлық жұмыстар, радиоэкологиялық мониторинг бойынша жұмыстар, сондай-ақ ластанған аумақтарды оңалту, 1991 жылға дейін пайда болған радиоактивті қалдықтарды көму және көму сәтіне дейінгі айналым жөніндегі жұмыстар **мемлекеттік бюджеттен қаржыландырылады**» және т.б. «Мемлекеттік қорды» құру тек бір ұйымды – ұлттық операторды қаржыландыру үшін қажет екен.

Алайда, мұндай ұйымның қызметі бюджеттік бағдарламалар бойынша да, олар көрсететін қызметтерден түсетін кірістер есебінен де қаржыландырылуы мүмкін. Салық аударымдарының бөліктері де түсетін қандай да бір жеке бюджеттен тыс мемлекеттік қорды құру негізсіз.

Осыған байланысты, ұлттық оператор үшін «радиоактивті қалдықтармен жұмыс істеудің мемлекеттік қорын» құру туралы нормалар қолданыстағы бюджет заңнамасына сәйкес келмейді деп пайымдаймыз.

4. Жоғарыда айтылғандай, заң жобасында «Құқықтық актілер туралы» Заңның 24-бабының 3-тармағына қайшы келетін мағыналық және құқықтық жүктемені көтермейтін көптеген анықтамалық нормалар мен нормалар бар.

Заң жобасының 5 және 6-тарауларының ешқандай құқықтық жаңалығы жоқ деп есептейміз.

Осылайша, азаматтар мен қоғамдық бірлестіктердің құқықтары мен міндеттері мәні бойынша «толық және шынайы» ақпарат алуға дейін азаяды.

Сонымен қатар, ақпарат алу құқығы «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 16 қарашадағы № 401-V Заңымен регламенттеледі. Сондықтан, қажет болған жағдайда оған тиісті өзгерістер мен толықтырулар енгізілуі мүмкін.

Азаматтардың «Сот органдарына талап-арызбен жүгіну» құқығы, заңды түрде дұрыс тұжырымдалғаннан басқа, азаматтардың өз құқықтарын сот тәртібімен қорғауға Конституциялық құқығымен салыстырғанда жаңа болып табылмайды және т. б. азаматтардың міндеттері тек «осы Заңның талаптарын қатаң сақтау» міндетінен туындайды (заң жобасының 27-бабы), бұл да ештеңе емес азаматтардың заңдарды сақтау жөніндегі жалпы (конституциялық) міндеттерін қосады.

Неліктен заңнамалық акт деңгейінде «Халықаралық ынтымақтастықтың мақсаттары мен негіздерін» бекітпейтіні белгісіз.

5. Заң жобасы кәсіпкерлік субъектілерінің құқықтары мен мүдделерін қозғайды. Сондықтан, «Құқықтық актілер туралы» Заңның 19-бабына және Кәсіпкерлік кодекстің 83-бабына сәйкес реттеушілік әсерге талдау жүргізу қажет.

6. Заң жобасында көптеген емле қателері бар (сөздердің соңы дұрыс жазылмаған).