

## **Замечания и предложения по проекту Закона Республики Казахстан «Об обращении с радиоактивными отходами»**

Рассмотренный проект Закона «Об обращении с радиоактивными отходами» (далее – законопроект), вызывает целый ряд замечаний, в том числе и концептуальных.

1. Первое замечание касается предмета регулирования законопроекта и его формы. Данный законопроект ограничивается регулированием только отношений, связанных с обращением с радиоактивными отходами. Причем оговаривается, что он не применяется «к отношениям в области обращения с отработавшим ядерным топливом и обращения с объектами исторического загрязнения». Таким образом, предмет регулирования является чересчур узким.

Между тем, в систему права и законодательства Республике Казахстан входит специальный, кодифицированный законодательный акт, который устанавливает как общие нормы по обращению с отходами, так и специальные нормы по обращению с отдельными видами отходов – это Экологический кодекс Республики Казахстан (далее – Кодекс). В Кодекс входит раздел 19 «Отходы», который, в свою очередь, включает и главу 28 «Особенности управления радиоактивными отходами».

К операциям по управлению отходами статья 319 Кодекса относит накопление отходов на месте их образования; сбор отходов; транспортировку отходов; восстановление отходов; удаление отходов, то есть все то, что законопроект понимает под обращением с радиоактивными отходами – «виды деятельности, связанные со сбором, переработкой, кондиционированием, транспортировкой, хранением и захоронением радиоактивных отходов» (подпункт 8) статьи 1 Законопроекта).

Следовательно, совершенствование регулирования обращения (управления) радиоактивными отходами должно производится путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Экологический кодекс, а не путем принятия самостоятельного закона.

В противном случае будет нарушен принцип кодификации законодательства. Принятие самостоятельного закона, который будет иметь меньшую юридическую силу, по сравнению с Кодексом (подпункты 3), 4) пункта 2 статьи 10 Закона «О правовых актах»), приведет к появлению ряда дублирующих или противоречащих норм и т.д. Отдельный закон будет содержать много отсылочных норм. Так, нормы законопроекта о законодательстве в области обращения с радиоактивными отходами, о правах и обязанностях, ответственности и т.д. являются отсылочными и не несут собственной правовой нагрузки.

Кроме того, преамбула законопроекта предусматривает, что он «направлен на защиту жизни, здоровья людей, а также на охрану окружающей

среды от потенциально вредного воздействия радиоактивных отходов». Между тем, следует отметить, что в Казахстане действует Закон Республики Казахстан от 23 апреля 1998 года № 219-І «О радиационной безопасности населения», который регулирует общественные отношения в области обеспечения радиационной безопасности населения, в целях охраны его здоровья от вредного воздействия ионизирующего излучения.

В связи с изложенным, полагаем, что по вопросам совершенствования правового регулирования обращения с радиоактивными отходами должен быть разработан не отдельный закон, а законопроект о внесении изменений и дополнений в ряд законодательных актов.

2. Законопроект предусматривает создание **«национального оператора** по обращению с радиоактивными отходами», под которым понимается **«юридическое лицо, определяемое в соответствии с настоящим Законом и наделенное полномочиями по захоронению радиоактивных отходов, а также предоставляющие услуги по обращению с радиоактивными отходами»** (подпункт 7) статьи 1 законопроекта).

Этот **«национальный оператор»** наделяется широким кругом полномочий (статья 16 законопроекта), а также обладает **«фондом национального оператора по обращению с радиоактивными отходами»**, под которым подпункт 20) статьи 1 законопроекта понимает **«совокупность финансовых средств, сосредотачиваемых на счете Правительства Республики Казахстан в органах казначейства Министерства финансов Республики Казахстан»**.

Следует отметить, что политика Республики Казахстан в сфере регулирования предпринимательской деятельности **направлена на сокращения разного рода «национальных» («единственных», «государственных» и т.п.), операторов**, занимающих монопольное положение на рынке.

Глава государства в своем Послании народу Казахстана от 1 сентября 2021 года «Единство народа и системные реформы - прочная основа процветания страны» отдельно отметил, что «чрезмерное присутствие государства в экономике серьезно сдерживает ее рост и конкурентоспособность, приводит к коррупции и незаконному лоббированию. Госпредприятия по-прежнему доминируют во многих секторах, пользуются монопольными льготами».

В Послании от 1 сентября 2022 года «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» Глава государства повторил, что «на развитие рыночной экономики негативно влияет деятельность единых операторов. **Существующих операторов нужно передать в конкурентную среду либо признать монополистами, и регулировать их деятельность в рамках специального антимонопольного права».**

Более того, на расширенном заседании Правительства Республики Казахстан от 26 января 2021 года Глава государства запретил создавать государственных и частных операторов.

В настоящее время Агентством по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан разработан проект Указа Президента Республики Казахстан «**О введении моратория на инициирование закрепления законом исключительного права государства на производство и (или) продажу, покупку товара или пользование им, а также предоставления законом субъекту рынка специального права**», который 08 сентября 2023 года размещен на портале «Открытые НПА».

Проектом предусматривается ввести мораторий до 31 декабря 2025 года на инициирование закрепления законом исключительного права государства на производство и (или) продажу, покупку товара или пользование им, а также предоставления законом субъекту рынка специального права, за исключением случаев предоставления таких прав по поручению и (или) согласованию с Президентом Республики Казахстан.

По смыслу законопроекта, национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами будет осуществлять деятельность по захоронению РАО, а также оказывать услуги по обращению с РАО.

Полагаем, что законодательное закрепление статуса и полномочий Национального оператора по обращению с радиоактивными отходами не соответствует не только политике Республики Казахстан, но и конкретным нормам законодательных актов.

В частности, статья 192 Предпринимательского кодекса устанавливает конкретные условия, при которых государство может участвовать в предпринимательской деятельности.

Статья 193 Предпринимательского кодекса дает понятие государственной монополии и специального права и устанавливает условия, при которых государство может вводить государственную монополию и устанавливать специальное право.

**Деятельность по захоронению** РАО не может быть предметом государственной монополии, поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи 193 Предпринимательского кодекса государственной монополией является исключительное право государства на **производство, реализацию и (или) покупку какого-либо товара** на конкурентном рынке, вводимое в порядке, предусмотренном Предпринимательским кодексом.

Что же касается иной деятельности, осуществляющей «национальным оператором», то она тем более может осуществляться частными компаниями, в конкурентной среде.

Более того, законопроект прямо не говорит о введении «государственной монополии» или установлении «специального права».

Законопроект даже не определяет статус «национального оператора», называя его просто юридическим лицом. Не ясно, должен ли «национальный

оператор» иметь участие государства в уставном капитале, в какой организационно-правовой форме должен быть создан и т.д.

Законопроект только устанавливает, что к компетенции уполномоченного органа относится **«определение национального оператора по обращению с радиоактивными отходами и утверждение положения о нем»**.

Между тем, в соответствии с подпунктом 2) статьи 1 Закона «О правовых актах» положение – это «нормативный правовой акт, определяющий статус и полномочия какого-либо **государственного органа**». Однако, национальный оператор не может быть государственным органом, поскольку все закрепляемые за ним «полномочия» характеризуют его как коммерческую организацию, осуществляющую предпринимательскую деятельность.

В связи с изложенным, полагаем, что нормы о «национальном операторе по обращению с радиоактивными отходами» не соответствуют требованиям действующего законодательства и общей государственной политики по сокращению участия государства в экономике и дальнейшей ее демонополизации.

Все полномочия, которыми законопроект наделяет «национального оператора», могут и должны осуществляться в конкурентной среде, на условиях соответствующего лицензирования. При этом подобные организации не должны решать, кого и как допустить к деятельности по захоронению радиоактивных отходов. Их роль должна заключаться в оказании комплексной сервисной поддержки субъектам в области обращения с радиоактивными отходами.

3. Законопроектом также вводится новый способ «финансирования (финансового обеспечения) деятельности по обращению с радиоактивными отходами.

Статьей 18 законопроекта предусматривается, что такое финансовое обеспечение осуществляется «за счет средств государственного фонда обращения с радиоактивными отходами», который формируется, в том числе за счет средств **государственного бюджета и местных бюджетов** и т.д.

Устанавливается, что Фонд является **составной частью государственного бюджета** Республики Казахстан и формируется также за счет **средств, поступающих от экологического налога**, который взимается за образование радиоактивных отходов (включая уже накопленные) и хранение радиоактивных отходов их образователями, а также других источников, не запрещенных законодательством».

Данные предложения противоречат бюджетному законодательству Республики Казахстан, в частности, принципам бюджетной системы, закрепленным в статье 4 Бюджетного кодекса.

В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Бюджетного кодекса, государственным бюджетом является централизованный денежный фонд государства, объединяющий республиканский и местные бюджеты без учета

взаимопогашаемых операций между ними. Никакие «фонды» не могут входить в состав государственного бюджета, а только в «консолидированный бюджет» - «централизованный денежный фонд государства, объединяющий республиканский бюджет, бюджеты областей, городов республиканского значения, столицы, поступления и расходы Национального фонда Республики Казахстан, поступления и выплаты Фонда компенсации потерпевшим, поступления и расходы Фонда поддержки инфраструктуры образования, поступления и расходы Специального государственного фонда, поступления и расходы Государственного фонда социального страхования, поступления и расходы Фонда социального медицинского страхования, без учета взаимопогашаемых операций между ними.

Любые фонды должны быть прямо указаны в Бюджетном кодексе. При этом образование любого государственного внебюджетного фонда должна быть обосновано, диктоваться исключительностью задач и целей его создания, невозможностью решения их в рамках общего бюджетного процесса.

Из законопроекта не усматривается, что для финансирования деятельности по обращению с радиоактивными отходами требуется создание отдельного внебюджетного фонда.

Кроме того, законопроект в этой части содержит и ряд других противоречий.

Так, подпунктом 20) статьи 1 законопроекта дается определение понятия «фонд национального оператора по обращению с радиоактивными отходами (далее - Фонд)» - «совокупность финансовых средств, сосредотачиваемых на счете Правительства Республики Казахстан в органах казначейства Министерства финансов Республики Казахстан».

Неясно, являются ли «фонд национального оператора» и «государственный фонд обращения с радиоактивными отходами» одним и тем же фондом?

Кроме того, законопроект декларирует цель создание фонда как финансовое обеспечение обращения с радиоактивными отходами. Вместе с тем, исходя из законопроекта, услуги по обращению РАО (транспортировка, хранение и т.д.) могут осуществляться на основании лицензии, то есть субъектами предпринимательской деятельности.

В самой статье 18 законопроекта, наряду с созданием «государственного фонда», предусматривается, что «текущая деятельность по обращению с радиоактивными отходами **финансируется за счет собственных средств организаций и предприятий**, образующих радиоактивные отходы. «Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, связанные с разработкой новых технологий по обращению с радиоактивными отходами, работы по радиоэкологическому мониторингу, а также работы по реабилитации загрязненных территорий, обращению до момента захоронения и захоронению радиоактивных отходов, образованных до 1991 года, **финансируются из государственного бюджета**» и т.д.

Получается, что создание «Государственного фонда» необходимо для финансирования только одной организации – Национального оператора.

Однако, деятельность такой организации может финансироваться как по бюджетным программам, так и за счет доходов от оказываемых им услуг. Создание какого-либо отдельного внебюджетного государственного фонда, в который будут поступать и части налоговых отчислений, необоснованно.

В связи с этим, полагаем, что нормы о создании для национального оператора «государственного фонда обращения с радиоактивными отходами» не соответствуют действующему бюджетному законодательству.

4. Как сказано выше, законопроект содержит много отсылочных норм и норм, не несущих смысловой и правовой нагрузки, что противоречит пункту 3 статьи 24 Закона «О правовых актах».

Полагаем, что статьи глав 5 и 6 законопроекта не имеют никакой правовой новизны.

Так, права и обязанности граждан и общественных объединений сводятся, по существу, к получению «полной и достоверной» информации.

Между тем, право на получение информации регламентируется Законом Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-V «О доступе к информации». Поэтому, при необходимости, в него могут быть внесены соответствующие изменения и дополнения.

Право граждан «обращаться в судебные органы с исками», кроме того, что сформулировано юридически некорректно, не является новым по сравнению с конституционным правом на защиту гражданами своих прав в судебном порядке и т.д. Обязанности граждан сводятся только с обязанности «строго соблюдать требования настоящего Закона» (статья 27 законопроекта), что также ничего не добавляет к общей (конституционной) обязанности граждан соблюдать законы.

Неясно, зачем не уровне законодательного акта закреплять «цели и основания международного сотрудничества».

5. Законопроект затрагивает права и интересы субъектов предпринимательства. Поэтому, в соответствии со статьей 19 Закона «О правовых актах» и статьей 83 Предпринимательского кодекса необходимо провести анализ регуляторного воздействия.

6. В законопроекте содержится большое количество орфографических ошибок (неправильно написаны окончания слов).