

# Атомная отрасль и общественный контроль

(история вопроса, правовое регулирование,  
современная ситуация и перспективы)



**BELLONA**

**2018**

**В данном обзоре рассматриваются только вопросы, касающиеся организации общественного контроля в атомной отрасли. Автор не ставил перед собой задачи сравнивать атомную отрасль с другими отраслями, анализировать, как организован общественный контроль в разных отраслях, а также освещать те немногие положительные моменты общественного контроля, которые, несомненно, присутствуют в атомной отрасли.**

**Цель данного обзора – обратить внимание на то, что такая важная и непростая отрасль, как атомная, не может успешно функционировать, развиваться и получать общественную приемлемость без общественного контроля в тех формах, которые предусмотрены законодательством. Поэтому в атомной отрасли должны быть предприняты усилия, направленные на создание системы правового регулирования и механизмов функционирования общественного контроля.**

## **ИСТОРИЯ ВОПРОСА**

Вопрос общественного контроля деятельности атомной отрасли возник в полной мере после аварии на Чернобыльской АЭС (1986 год), в период перестройки и гласности. До этого «атомная» тема в СССР была закрытой, и никакая общественность не могла влиять на работу этой отрасли, а тем более ее контролировать.

В данном обзоре под «общественностью» подразумеваются представители региональных и муниципальных органов власти, различных общественных и научных объединений, жители территорий присутствия атомной отрасли и просто заинтересованные граждане. И это ни в коем случае не исключает персонал, работающий на предприятиях атомной отрасли, а также в смежных компаниях и организациях.

Желание общественности «знать и контролировать» возникает очень часто без привязки к каким-либо конкретным событиям, но особенно этот вопрос становится актуальным, когда атомная отрасль начинает информировать о новых проектах, строить объекты использования атомной энергии, осуществлять обращение с радиоактивными отходами и ядерными материалами (транспортировка, переработка, захоронение и т. д.), принимать и реализовывать программы, связанные с атомной индустрией, и, конечно, в случае нештатных ситуаций или аварий.

Проблема организации общественного контроля заключается в том, что, во-первых, атомная отрасль исторически всегда была достаточно закрытой, и преодолеть стереотип о том, что «атом» – это прерогатива только специалистов и населению незачем соваться в эту сферу, – очень непросто. Во-вторых, атомная отрасль действительно имеет очень много ограничений, связанных с различными видами безопасности и секретности. Поэтому все понимают, что эта отрасль не имеет права существовать без контроля со стороны общественности, поскольку здесь очень важны вопросы безопасности для самой общественности. Кроме того, не стоит забы-

вать и еще об одном важном факторе – атомная отрасль использует для своих целей огромные суммы бюджетных средств, т. е. деньги налогоплательщиков (граждан), которые имеют право знать, насколько эффективно эти деньги расходуются.

Попытки наладить контроль деятельности атомной отрасли, предпринимаемые общественностью с момента чернобыльской аварии, практически ни к чему не приводили, и в настоящее время полноценного общественного контроля деятельности атомной отрасли не существует.

Прежде чем перейти к вопросам правового регулирования и другим темам, следует пояснить, что существует некая коллизия в понимании того, что такое Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом». В данном обзоре под названием Росатом (или атомная отрасль) подразумеваются все учреждения, предприятия, акционерные общества и управленческий персонал Госкорпорации «Росатом».

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Без правового регулирования создать систему общественного контроля в такой отрасли, как атомная, невозможно.

В Федеральном законе № 170-ФЗ от 21.11.1995 «Об использовании атомной энергии» есть глава 3 «Права организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан в области использования атомной энергии», где прописаны права на получение информации, на участие в формировании политики в области использования атомной энергии, а также на возмещение вреда, но не закреплено право на общественный контроль. Здесь следует заметить, что перечисленные права носят достаточно общий, декларативный характер, и воспользоваться ими практически невозможно, поскольку, например, запрашиваемую информацию всегда можно скрыть под «занавесом» секретности или ограниченного распространения, а участие в формировании политики обозначить только участием в обсуждении отдельных вопросов. И при этом не стоит забывать, что окончательные решения принимают федеральные органы исполнительной власти.

В других федеральных законах, регулирующих деятельность Госкорпорации «Росатом», таких как «О радиационной безопасности населения», «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» и «Об обращении с радиоактивными отходами», нет положений, закрепляющих право на общественное участие и общественный контроль.

Таким образом, в основных федеральных законах, регулирующих деятельность Госкорпорации «Росатом», ее предприятий и организаций, не закреплено право на общественный контроль деятельности атомной отрасли (в прямой постановке этого вопроса).

Региональные законы об охране окружающей среды, ядерной и радиационной безопасности, которые активно принимаются в регионах присутствия атомной отрасли, также не содержат положений об общественном контроле.

21 июля 2014 года был принят Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который установил «правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих

в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия». Этот федеральный закон является модельным, т. е. это не закон прямого действия, а законодательный акт рекомендательного, типового характера, содержащий нормативные рекомендации, а также варианты возможных правовых решений. В этом законе (как, впрочем, и в других) в отношении термина «публичные полномочия» существует правовая недосказанность, в результате которой в каждом отдельном случае необходимо уточнять, обладает ли рассматриваемый объект общественно-го контроля (в данном случае – атомная отрасль) публичными полномочиями.

В главе 2 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» приведен список полномочий. Нет смысла перечислять все, можно выделить лишь те, которые являются публичными: участие в обеспечении защиты прав и законных интересов граждан при использовании атомной энергии; участие в обеспечении безопасности и охраны окружающей среды при использовании атомной энергии, в том числе информирование общественности по этим вопросам; проведение... мероприятий по ликвидации последствий аварий при использовании атомной энергии (части 2, 3 и 4 статьи 7).

Если проанализировать другие полномочия, которыми наделен Росатом, то видно, что публичные полномочия атомной отрасли касаются области обеспечения личных, политических, социальных, экономических, экологических и культурных прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией РФ и международными правовыми актами, ратифицированными Российской Федерацией. Поэтому здесь нет никаких сомнений в том, что Росатом как атомная отрасль осуществляет публичные полномочия.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» рекомендует пять основных форм общественного контроля:

- общественный мониторинг;
- общественная проверка;
- общественная экспертиза;
- общественные обсуждения;
- общественные слушания.

Следует отметить, что этим законом не запрещаются и не отрицаются другие формы общественного контроля, если они не противоречат законодательству Российской Федерации.

Законом были определены субъекты общественного контроля, т. е. те общественные структуры, которые вправе инициировать и осуществлять общественный контроль. К ним отнесли общественные палаты всех уровней, начиная с федерального и заканчивая муниципальным, а также общественные советы при органах исполнительной и законодательной власти. Помимо этого, закон предусматривает возможность создания общественных комиссий, инспекций, групп общественного контроля и иных общественных организационных структур для осуществления общественного контроля.

Напрашивается вывод о том, что законодатели, принимая этот закон, попытались упорядочить или, возможно, даже выстроить систему общественного контроля в государстве таким образом, чтобы не допустить в этом вопросе никакой самостоятельности и чтобы общественный контроль не могли организовывать и осуществлять «кто угодно, как угодно и когда угодно». Это очень важно, особенно для такой отрасли, как атомная, где невозможно осуществлять общественный контроль без нормативного регулирования.

## СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Как было сказано выше, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» является модельным, и отсюда следует, что его положения не обязаны выполняться в атомной отрасли. Это своего рода рекомендации со стороны законодателей, т. е. Государственной думы РФ.

Многие организации Росатома, особенно те, которые работают с вопросами обращения с радиоактивными отходами, достаточно активно ищут формы взаимодействия с общественностью, в том числе в сфере общественного контроля. Чаще всего используются такие формы взаимодействия, как общественные обсуждения и общественные слушания.

Однако чтобы организовать общественный контроль в атомной отрасли в полной мере, необходимо иметь хотя бы отраслевой нормативный документ, определяющий правовые основы организации и осуществления общественного контроля. Это сложный вопрос по многим, в том числе вышеуказанным причинам, а также по причине внутренней неготовности Росатома. Поэтому принять такой документ не удалось, хотя такие попытки осуществлялись.

5 апреля 2016 года на заседании Общественного совета Госкорпорации «Росатом» под председательством С. В. Кириенко обсуждался вопрос об организации общественного контроля в атомной отрасли. Первоначально было внесено предложение о том, чтобы на Общественном совете принять Положение о межрегиональной общественной инспекции Общественного совета Госкорпорации «Росатом». Проект положения был сырой и затрагивал лишь одну из пяти рекомендованных Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» форм общественного контроля – общественную проверку путем создания межрегиональных инспекций.

В результате дискуссии этот документ, по предложению С. В. Кириенко, был принят – с добавлением формулировки о том, что «инспекция осуществляет свою деятельность на основании данного Положения до принятия Положения об общественном контроле в атомной отрасли» (см.: <https://www.osatom.ru/on-the-board/council-documents>). Таким образом, одобрив эту формулировку, руководитель отрасли согласился с тем, что общественный контроль в госкорпорации должен осуществляться. И это было очень важным решением.

Затем рабочей группой был разработан проект положения об общественном контроле в атомной отрасли. При разработке проекта положения использовались рекомендации, изложенные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части определения форм и объектов общественного контроля. Разработчики проекта положения учли требования норм основных законов, регламентирующих деятельность атомной отрасли, Федерального закона «Об экологической экспертизе», а также требования Положения об Общественном совете Госкорпорации «Росатом».

К сожалению, инициатива по созданию нормативного документа об общественном контроле в атомной отрасли на этом и закончилась. Причина не очень понятна. После ухода С. В. Кириенко из Общественного совета было принято решение тему общественного контроля в атомной отрасли снять с повестки дня Общественного совета Госкорпорации «Росатом».

Тем не менее тема общественного контроля остается важной и актуальной как для общественности, так и для Росатома, поэтому не возвращаться к ней практически невозможно.

Сегодня процесс общественного контроля в атомной отрасли развивается в рамках отдельных инициатив в регионах и в некоторых организациях Росатома, которые не могут не взаимодействовать с общественностью в силу стоящих перед ними задач. Наиболее востребованными формами общественного контроля в настоящее время являются общественный мониторинг, общественные слушания и общественные обсуждения.

Попытка организации общественного контроля в атомной отрасли в форме общественной проверки путем создания межрегиональных инспекций ни к чему не привела. Положение о межрегиональной общественной инспекции Общественного совета Госкорпорации «Росатом», принятое 5 апреля 2016 года, оказалось мертворожденным документом, ни один пункт которого так и не был выполнен. Изначально было ясно, что замысел создания общественных инспекций в целях осуществления ими общественных проверок деятельности Росатома был обречен по многим причинам. И главная причина – в том, что в атомной отрасли нет реальной заинтересованности и понимания того, как создать механизм и организовать процесс общественных проверок. Поэтому на различных уровнях было выдвинуто с десяток аргументов о невозможности такой деятельности.

Организация общественной экспертизы предусматривается некоторыми федеральными законами (например, ФЗ «Об экологической экспертизе») и нормативными актами. И, в принципе, общественность, руководствуясь принятыми нормами, имеет возможность осуществлять эту форму общественного контроля. Трудность возникает в том случае, если у общественных организаций или у других субъектов общественного контроля оказывается недостаточно ресурсов (финансовых, организационных, экспертных) для проведения общественной экспертизы. И, надо сказать, такие ситуации возникают довольно часто.

Общественные обсуждения и общественные слушания – это формы общественного контроля, которые предусмотрены нормативными актами, в том числе федеральными законами, регламентирующими выдачу разрешений (лицензий) на осуществление деятельности в области использования атомной энергии. Общественные обсуждения (слушания) являются обязательными при подготовке материалов обоснования лицензии (включая оценку воздействия на окружающую среду) перед подачей их на государственную экологическую экспертизу.

Однако дискуссия между общественностью и атомной отраслью о том, как проводить общественные обсуждения и как достичь наибольшего эффекта, не затихает. Общественные организации выработали и представили на общественном форуме-диалоге предложения по улучшению практики проведения общественных обсуждений (слушаний). Инициативы общественных организаций состояли в следующем:

- заблаговременное информирование о планируемых общественных обсуждениях (слушаниях);
- обязательное размещение в сети Интернет (сайты предприятий или муниципальных образований) документов, выносимых на общественные обсуждения (слушания);
- улучшение качества и полноты публикуемых документов;
- проведение общественных обсуждений (слушаний) не только на территории муниципалитетов, где располагаются предприятия атомной отрасли, но и в административных центрах соответствующих субъектов РФ.

В настоящий момент некоторые требования и пожелания общественности принимаются во внимание и реализуются предприятиями и организациями Росатома, хотя вопросы к организации и проведению общественных обсуждений все еще остаются.

Атомная отрасль присоединилась к проекту «Открытое правительство» по созданию стандарта экологической открытости. Такой стандарт, а также механизм его функционирования можно было бы рассматривать как общественный мониторинг, но это при условии, если действительно будет создан стандарт и выработан механизм его функционирования, а не просто издан очередной документ, положения которого невозможно будет реализовать. На данный момент эта работа еще не завершена, поэтому давать оценки преждевременно.

Вопросы открытости атомной отрасли и доступа к информации всегда присутствуют на повестке дня у общественности, которая периодически выступает с конкретными заявлениями и требованиями. Последнее заявление трех общественных организаций (Программа РСоЭС «Безопасность РАО», российское отделение Гринпис, ЭПЦ «Беллона») касалось требований о публикации экологически значимой информации о радиоактивных отходах (см.: <http://bezrao.ru/z/rao-info-2018>). Основная причина, по которой было принято такое заявление, в том, что на предприятиях и в организациях Росатома нет единого подхода и стандарта относительно того, какая информация является открытой, а какая – закрытой. В ответах, которые получает общественность на свои запросы, очень часто наблюдается субъективный подход к классификации информации. Это, конечно, может быть вызвано слабым профессионализмом отвечающих, т. е. непониманием или незнанием того, какая информация относится к закрытой, но, скорее всего, это – нежелание предоставлять информацию, несмотря на то, что эти сведения являются общественно значимыми. Возможно, срабатывает принцип: проще отказать, чем детально разбираться в том или ином вопросе.

## **ИНИЦИАТИВЫ РЕГИОНОВ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ПРЕДПРИЯТИЙ РОСАТОМА**

Россия – страна с огромной территорией, на которой действует 11 часовых зон. Атомная отрасль имеет свои предприятия и организации на всей территории России. В силу этих обстоятельств организация общественного контроля на предприятиях Росатома из единого центра достаточно сложна и, вполне вероятно, может превратиться в сложную бюрократизированную процедуру. Поэтому необходимо обращать пристальное внимание на инициативы общественных организаций в регионах, особенно в тех, где расположено много предприятий атомной отрасли. Здесь нет единого подхода или стратегии в отношении организации общественного контроля, так же как нет постоянной активности общественных организаций. Большинство общественных организаций и отдельных активистов ставят вопрос об общественном контроле тогда, когда Росатом начинает реализовывать свой очередной проект в том или ином регионе.

Направленность предложений от общественности разная, начиная от создания общественных советов в конкретном месте (например, в Сосновом Бору, где строится два новых блока АЭС) и заканчивая созданием межрегиональных общественных экспертных комиссий, в состав которых могли бы войти представители региональных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, научных учреждений, общественных организаций и т. п., а также эксперты, напрямую не зависящие от атомной отрасли.

Предложения о создании субъекта общественного контроля исходят в основном от региональных и муниципальных общественных палат, которые образованы при региональных органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Атомная отрасль, с одной стороны, является той частью государства и промышленности, деятельность которой затрагивает такие важные области государственной структуры, как оборонная, энергетическая, научная и т. п., а с другой стороны – осуществляет отдельные публичные полномочия, которые являются предметом общественного контроля.

Следует заметить, что из-за недостатка открытости и отсутствия общественного контроля Росатом может нести внешнеполитические (внешнеэкономические) и внутривнутриполитические (внутриэкономические) риски. В первую очередь это касается поиска новых контрактов и зарубежных проектов. Удивительно то, что здесь у атомной отрасли часто наблюдаются двойные стандарты. Например, за рубежом новые проекты Росатома обсуждаются в соответствии с Орхусской конвенцией, а внутри России – нет, что для ответственных транснациональных корпораций является дурным тоном.

Закрытость и отсутствие общественного контроля вызывают сложности при работе с региональными и муниципальными органами государственной власти. Зачастую нелегко решаются вопросы согласования с местными властями строительства новых объектов атомной отрасли. И это не только потому, что атомные объекты несут потенциальную опасность, но и оттого, что население, как правило, не имеет возможности узнать, что происходит на этих объектах, и осуществлять на них общественный контроль.

Таким образом, можно утверждать, что общественный контроль в полной мере, как это рекомендовано Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и другими нормативными актами, в Росатоме отсутствует.

В то же время такие формы общественного контроля, как общественная экспертиза, общественные обсуждения (слушания), общественный мониторинг (информационный мониторинг) в той или иной степени реализуются отдельными общественными организациями и заинтересованными гражданами. Качество этих форм контроля полностью зависит от возможностей, активности и заинтересованности субъектов общественного контроля, т. е. от общественных организаций и отдельных гражданских активистов.

Заинтересованность атомной отрасли в общественном контроле минимальная – никто не любит контролеров, тем более общественных. Поэтому Росатом не стремится обеспечить правовые и нормативные условия для создания системы и механизма общественного контроля. Вопрос общественного контроля сняли даже с повестки дня Общественного совета Госкорпорации «Росатом». При каждом удобном случае в атомной отрасли пытаются создать препятствия для общественных активистов, которые запрашивают общественно значимую информацию, хотят организовать общественную экспертизу или провести общественные слушания в более открытом и содержательном формате.



Неподконтрольность со стороны общества и закрытость – это «исторические болезни» атомной отрасли. «Лечить» их сложно, но необходимо – шаг за шагом, находя для этого возможности и ресурсы.

Для создания реально действующей системы общественного контроля в атомной отрасли можно рекомендовать следующие инициативы:

1. Предложить Росатому принять Положение об общественном контроле в атомной отрасли, в котором адаптировать требования федеральных законов и других нормативных актов, учитывая специфику атомной отрасли.

2. В положении предусмотреть лучшие практики тех международных норм (например, Орхусской конвенции), которым Росатом следует при строительстве объектов за рубежом.

3. В положении предусмотреть право предприятий и организаций атомной отрасли, расположенных в регионах, самостоятельно инициировать участие общественности в решении вопросов осуществления ими публичных полномочий.

4. Определить региональные вызовы, исходя из которых может возникать потребность и необходимость создания региональных субъектов общественного контроля (общественная экспертная комиссия, общественная инспекция, общественный совет, группа общественного контроля и т. д.).

5. На основании положения выработать механизмы взаимодействия субъектов общественного контроля с предприятиями и организациями атомной отрасли.

Следует отметить, что такие инициативы, как организация общественного контроля в атомной отрасли, вряд ли будут исходить от самой отрасли. Внешние инициативы, если они не поступают от высшего руководства, также бесперспективны. Есть слабая надежда на то, что к этому вопросу вернуться в Общественном совете Госкорпорации «Росатом», поскольку Общественный совет, согласно Положению об Общественном совете Госкорпорации «Росатом», должен организовать взаимодействие Росатома с гражданами Российской Федерации и призван обеспечивать их потребности и интересы.

**Автор: Александр Никитин  
23 августа 2018 года**

**BELLONA**