

**Некоторые поправки к проекту ФЗ №294554-5 «Об обращении с радиоактивными отходами», внесенным  
Правительством РФ в Государственную Думу 4 декабря 2009 г. (5810п-П7)**

№ п/п	Текст редакции после первого чтения	Предлагаемая редакция	Комментарии
1.	Ст. 2, часть 1.	После слов «Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах"...» добавить «и Водным кодексом Российской Федерации».	Водный кодекс содержит принципиальное требование в отношении захоронения радиоактивных отходов в водных объектах.
2.	Ст. 29, ч. 1 «Захоронение жидких радиоактивных отходов может осуществляться в соответствии с требованиями федеральных норм и правил в геологических горизонтах (пластах-коллекторах) в пределах горного отвода, в границах которого жидкие радиоактивные отходы должны быть локализованы».	Ст. 29 ч. 1 «Захоронение жидких радиоактивных отходов в геологических горизонтах (пластах-коллекторах), сбросы жидких радиоактивных отходов в окружающую среду запрещены».	Практика закачки радиоактивных отходов под землю, как и сброса жидких радиоактивных веществ в окружающую среду должны быть законодательно запрещены. Предлагаемая редакция приведет законопроект в соответствии с ч. 5 ст. 56 Водного кодекса РФ: <i>«Захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ запрещается»</i> . Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 25 законопроекта, <i>«Сооружение промышленных объектов и создание промышленных технологий, заведомо приводящих к образованию особых радиоактивных отходов, запрещается»</i> . Радиоактивные отходы, образовавшиеся в результате военных программ, и закачанные под землю на ГХК и СХК (а речь в рассматриваемой 29-й статье в первую очередь идет о закачке на этих предприятиях) подпадают под определение таких «особых радиоактивных отходов» в соответствии с ч.1 ст. 25 законопроекта. Рассматриваемая редакция также противоречит пункту 1 части 6 статьи 8 законопроекта, в которой сформулирован принцип <i>«абсолютного приоритета охраны жизни и здоровья настоящего и будущих поколений людей и окружающей среды от вредного воздействия радиоактивных отходов»</i> .

3.	<p>Ст. 7 «...2. Пункты захоронения радиоактивных отходов могут находиться в федеральной собственности и в собственности Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом". 3. Пункты долговременного хранения радиоактивных отходов, а также пункты размещения особых радиоактивных отходов, пункты захоронения особых радиоактивных отходов и иные пункты хранения радиоактивных отходов, за исключением пунктов захоронения радиоактивных отходов, могут находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц».</p>	<p>Ст. 7 «...2. Пункты захоронения радиоактивных отходов, пункты размещения особых радиоактивных отходов, пункты захоронения особых радиоактивных отходов находятся в федеральной собственности. 3. Пункты долговременного хранения радиоактивных отходов могут находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц».</p>	<p>Глагол «могут», используемый в ч.2 ст. 7 законопроекта означает, что пункты захоронения могут находиться в собственности как федеральной, так и собственности иных юр. лиц. В этой связи теряется смысл ч. 3 ст. 7, определяющей права собственности на иные пункты хранения и захоронения кроме пунктов захоронения радиоактивных отходов. Отдельного определения права собственности требует право собственности на пункты хранения и захоронения <i>особых радиоактивных отходов</i>. Например, в части радиоактивных отходов, образовавшихся в результате подземных взрывов или закачки ЖРАО под землю. Многие из этих пунктов представляют опасность. В целом ряде мест (например, Вологодская обл., ХМАО, Томская, Ульяновская, Иркутская обл., Республика Саха-Якутия) радионуклиды из полостей ПЯВ либо входят на поверхность, либо оказываются в опасной близости от питьевых водоносных горизонтов. Это требует финансовые, трудовые и другие ресурсы для обеспечения безопасного состояния этих пунктов. Ответственность за эти пункты должно взять на себя государство в лице органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами в соотв. с ч. 2 ст. 16 законопроекта.</p>
4.	<p>Ст. 3. Основные понятия</p>	<p>Дополнить статью определениями следующих понятий: - особые радиоактивные отходы, - пункт размещения особых радиоактивных отходов, - пункт захоронения особых радиоактивных отходов,</p>	<p>В ст. 25 законопроекта дается частичное определение <i>особых радиоактивных отходов</i> по признаку их происхождения (выполнение военных программ, проведения ПЯВ и иных видов деятельности в области использования атомной энергии). Но этого недостаточно. Например, есть необходимость разделения военных и гражданских радиоактивных отходов на ФГУП «ПО «Маяк», в</p>

			том числе на теченском каскаде водоемов, куда в настоящее время поступают жидкие радиоактивные отходы от переработки ОЯТ атомных станций. Но при этом эти хранилища почему то позиционируются как хранилища радиоактивных отходов от реализации военных программ.
5.	Ст. 25 4. «Дополнительные требования по обеспечению безопасности отдельных пунктов размещения особых радиоактивных отходов и пунктов захоронения особых радиоактивных отходов определяются нормативными актами, принимаемыми органами государственного регулирования безопасности».	Ст. 25 4. «Дополнительные требования по обеспечению безопасности отдельных пунктов размещения особых радиоактивных отходов и пунктов захоронения особых радиоактивных отходов, представляющих опасность с точки зрения выхода радионуклидов за пределы пунктов хранения и захоронения определяются нормативными актами, принимаемыми органами государственного регулирования безопасности. Дополнительные требования по обеспечению безопасности отдельных пунктов размещения особых радиоактивных отходов и пунктов захоронения особых радиоактивных отходов, будут разработаны в течение одного года со дня вступления в силу настоящего Федерального закона».	Предлагаемые уточнения должны снять неопределенность толкования определения <i>«отдельные пункты размещения особых радиоактивных отходов и пункты захоронения особых радиоактивных отходов»</i> , а также исключить риск того, что дополнительные требования не будут разработаны в приемлемые сроки
6.	Ст. 29 ч. 2. «Обращение с газообразными радиоактивными отходами должно быть направлено на предотвращение поступления радиоактивных веществ в окружающую среду в количествах, превышающих допустимые выбросы».	Ст. 29 ч. 2. «Обращение с газообразными радиоактивными отходами должно быть направлено на предотвращение поступления радиоактивных веществ в окружающую среду в количествах, превышающих допустимые выбросы, основанных на нормативах допустимого воздействия на окружающую среду и нормативах качества окружающей среды по радиационному фактору. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду и нормативы качества окружающей среды	В нарушение требований Закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» в настоящее время в Российской Федерации не разработаны нормативы допустимого воздействия на окружающую среду и нормативы качества окружающей среды по радиационному фактору. Это не позволяет корректно определять пределы допустимых выбросов и сбросов радиоактивных веществ, а также вводить платежи за сбросы и выбросы радиоактивных веществ.

		по радиационному фактору будут разработаны в течение одного года со дня вступления в силу настоящего Федерального закона».	
7.	Ч. 6 ст. 8	<p>Дополнить пунктами следующего содержания: «6. Запрет ввоза в Российскую Федерацию радиоактивных отходов в целях хранения или захоронения.</p> <p>7. Установление для организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, принципа полной финансовой ответственности за обращение с радиоактивными отходами, обеспечивающей 100% финансирование на всех стадиях обращения с радиоактивными отходами за счет производителя радиоактивных отходов».</p>	<p>В законопроекте не регулируются отношения по экспорту и импорту радиоактивных отходов, отработавшего ядерного топлива и РАО, образующихся в результате переработки зарубежного отработавшего ядерного топлива. В действующем законодательстве существует правовая неопределенность в данном вопросе, которая дает возможность оставлять отходы, образовавшиеся от переработки отработавшего ядерного топлива, ядерных материалов и радиоактивных веществ на территории России, либо хранить зарубежное отработавшее ядерное топливо длительное время. Тоже относится и к обедненному гексафториду урана, который импортируется для дообогащения, однако из-за правовой неопределенности отходы, возникшие при дообогащении, а это до 90% от исходного количества, остаются для захоронения в России.</p> <p>Предлагаемая редакция относится в первую очередь к предприятиям атомной энергетики. Энергия атомных станций позиционируется как одна из самых дешевых. Во многом это происходит благодаря системе государственного субсидирования ядерно-топливного цикла, включая обращение с радиоактивными отходами. Часть 2 ст. 21 законопроекта предполагает включение расходов на обращение с РАО в расходы связанные с производством и реализацией товаров (работ, услуг), в результате которых эти радиоактивные отходы образовались. Однако эта статья не утверждает принцип ПОЛНОЙ финансовой</p>

			ответственности производителя, в том числе организаций ГК «Росатом», за обращение с радиоактивными отходами.
8.	<p>Ст. 4, ч. 1 п. 1 «удаляемые радиоактивные отходы - радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, и иные риски, а также затраты, связанные с их извлечением, последующим обращением и захоронением, не превышают рисков и затрат, связанных с их захоронением в месте нахождения»</p> <p>Ст. 4, ч. 1 п. 2 «особые (неудаляемые) радиоактивные отходы - радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, и иные риски, а также затраты, связанные с их извлечением из пункта хранения радиоактивных отходов, последующим обращением и захоронением, превышают риски и затраты, связанные с их захоронением в месте нахождения».</p> <p>Ст. 3 ч. 1 «пункт размещения особых радиоактивных отходов" - пункт хранения радиоактивных отходов, представляющий собой объект природного или техногенного происхождения, содержащий радиоактивные отходы, условия размещения которых не позволяют обеспечить их экономически обоснованное и безопасное удаление»</p>	<p>Ст. 4, ч. 1 п. 1 «удаляемые радиоактивные отходы - радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, и иные риски, связанные с их извлечением, последующим обращением и захоронением, не превышают рисков, связанных с их захоронением в месте нахождения»</p> <p>Ст. 4, ч. 1 п. 2 «особые (неудаляемые) радиоактивные отходы - радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, и иные риски, связанные с их извлечением из пункта хранения радиоактивных отходов, последующим обращением и захоронением, превышают риски, связанные с их захоронением в месте нахождения».</p> <p>Ст. 3 ч. 1 «пункт размещения особых радиоактивных отходов" - пункт хранения радиоактивных отходов, представляющий собой объект природного или техногенного происхождения, содержащий радиоактивные отходы, условия размещения которых не позволяют обеспечить их безопасное удаление»</p>	<p>Необходимо приведение этих статей в соответствие со ст. 8, ч. 6, п. 1 законопроекта, по которой основным принципом создания и функционирования единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами является <i>«абсолютный приоритет охраны жизни и здоровья настоящего и будущих поколений людей и окружающей среды от вредного воздействия радиоактивных отходов»</i>. Редакция же рассматриваемых статей законопроекта допускает при принятии решений по обращению с радиоактивными отходами принимать во внимание затратность и рентабельность, что противоречит продекларированному в законопроекте принципу абсолютного приоритета охраны жизни и здоровья людей.</p>
9.	<p>Ст. 3 ч. 1 "пункт захоронения особых радиоактивных</p>	<p>Ст. 3 ч. 1 "пункт захоронения особых радиоактивных</p>	<p>Предлагаемая редакция приводит редакцию в соответствие с принципом <i>«абсолютный</i></p>

	отходов" - пункт размещения особых радиоактивных отходов, оборудованный необходимыми барьерами безопасности, обеспечивающими радиационную безопасность персонала, населения и окружающей среды в течение определенного срока»	отходов" - пункт размещения особых радиоактивных отходов, оборудованный необходимыми барьерами безопасности, обеспечивающими радиационную безопасность персонала, населения и окружающей среды в течение всего срока потенциальной опасности радиоактивных отходов»	<i>приоритет охраны жизни и здоровья настоящего и будущих поколений людей и окружающей среды от вредного воздействия радиоактивных отходов»,</i> продекларированным в законопроекте. В случае если будет использована изначальная редакция, это будет означать, что, например, население, проживающее вблизи ПЯВ будет обеспечено барьерами безопасности какой-то ограниченный срок времени.
10.	Ст. 11 ч. 3 «Предложения о месте размещения и сооружении пунктов захоронения радиоактивных отходов подготавливаются органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых предполагается их размещение и сооружение»	Ст. 11 ч. 3 «Предложения о месте размещения и сооружении пунктов захоронения радиоактивных отходов подготавливаются органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых предполагается их размещение и сооружение, на основании результатов референдума муниципального образования, на территории которого предполагается размещение и сооружение пунктов захоронения радиоактивных отходов. Отсутствие одобрения муниципального референдума на размещение и сооружение пункта захоронения радиоактивных отходов является обоснованием для исключения территории данного муниципального образования из списка территорий для предполагаемого размещения и сооружения пунктов захоронения радиоактивных отходов»	Предлагаемая редакция не противоречит российскому законодательству, так как по российскому законодательству нет запрета введения дополнительного критерия (в данном случае «отношение населения») на стадии выбора территорий для предполагаемого размещения пунктов захоронения радиоактивных отходов.
11.	Глава 4. Обращение с радиоактивными отходами, образовавшимися до введения в действие настоящего Федерального закона,	Изъять эту главу или ввести в нее положение о полной финансовой ответственности производителя за обращение со своими радиоактивными отходами, образовавшимися	Закон делит все радиоактивные отходы на образовавшиеся до принятия настоящего Федерального закона и образующиеся после его принятия. Соответственно, для каждой из двух

	ст. 22, 23.	до введения в действие настоящего Федерального закона.	<p>категорий отходов предполагается своя процедура обращения. Процедура обращения с радиоактивными отходами, образовавшимися до принятия Федерального закона (накопленные отходы) описана в ст.ст. 22 и 23 законопроекта. В соответствии со статьей 23, <i>«Все накопленные радиоактивные отходы, отнесенные к удаляемым радиоактивным отходам, должны быть извлечены, переработаны, кондиционированы и размещены в пунктах захоронения радиоактивных отходов...»</i> При этом не указано каким образом и за чей счет будет производиться извлечение и захоронение. Однако, как следует из ст. 14. ч. 2. законопроекта, эти отходы не будут передаваться национальному оператору, а будут иметь особый статус: <i>«Радиоактивные отходы, передаваемые национальному оператору на захоронение, а также накопленные радиоактивные отходы подлежат регистрации и включению в государственный реестр радиоактивных отходов».</i> При этом в соответствии со ст. 19. ч. 8 законопроекта, <i>«Производители несут ответственность за безопасность обращения с радиоактивными отходами до их передачи национальному оператору».</i> Кто несет финансовую ответственность за накопленные отходы, в законопроекте не сказано. В этой связи появляется риск, что, например, все высокоактивные отходы, образовавшиеся в результате переработки ОЯТ атомных станций, которые уже сегодня скопились на ФГУП «ПО «Маяк», попадут в категорию «накопленных» и будут выведены из зоны финансовой ответственности ОАО «Атомэнергпром». Аналогичный «трюк» может быть проделан с ОЯТ реакторов РБМК, которое не</p>
--	-------------	--	--

подлежит переработке и относится к радиоактивным отходам. В результате финансовое бремя за захоронения отходов атомной энергетики, образовавшихся до принятия закона, может полностью лечь на налогоплательщика. Это не соответствует принципу справедливой конкуренции на рынке электроэнергии. Предлагаемое выделение категории «*накопленные отходы*» без определения, в чьей финансовой ответственности будет находиться обращение с этими отходами, ставит под сомнение вывод Финансово-экономического обоснования к проекту закона о том, что «*Принятие законопроекта не потребует дополнительных расходов федерального бюджета*» и что «*Законопроектом предусматривается обязательность финансового обеспечения производителем радиоактивных отходов мероприятий по их захоронению при передаче радиоактивных отходов на захоронение*». Более того, эти выводы вводят законодателей в заблуждение, так как противоречат самому законопроекту в части 1 ст. 21, которая четко указывает, что «*Финансовое обеспечение деятельности по обращению с радиоактивными отходами основывается на множественности источников финансирования и осуществляется за счет ассигнований из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, средств муниципальных образований, собственных или привлеченных средств юридических и физических лиц, а также иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации*». Это подтверждает, например, принятая в 2007 году федеральная целевая программа "Обеспечение ядерной и радиационной

			безопасности на 2008 год и на период до 2015 года", в соответствии с которой только из федерального бюджета предполагается выделение свыше 130 млрд рублей в том числе на строительство хранилище радиоактивных отходов атомных станций.
12.	Ст. 19.	Расширить статью следующим пунктом: «10. В случае расформирования организации-производителя радиоактивных отходов обязанности и ответственность за обращение с радиоактивными отходами возлагается на орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами».	Предлагаемая редакция рассматриваемой статьи решает вопрос об ответственности за обращение с радиоактивными отходами в довольно распространенных случаях, когда организация прекращает свое существование. В соответствии с преамбулой Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами, конечная ответственность за обеспечение безопасности обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами лежит на государстве.
13.	ст.33 «Принятые до вступления в силу настоящего Федерального закона нормативные правовые акты, устанавливающие требования к обращению с радиоактивными отходами, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону».	Изъять эту статью.	Вместо гармонизации законопроект отменяет существующие фундаментальные нормы законодательства в области обращения с радиоактивными отходами, в том числе ст.ст. 48 и 51 ФЗ «Об охране окружающей среды», запрещающие сброс РАО и их захоронение, статью 56 Водного кодекса РФ.
14.	ст.3 «Основные понятия»	Ввести понятия для следующих терминов, используемых в законопроекте: - удаление РАО, - реестр, - кадастр, - удаляемые РАО, - особые РАО.	Такие «упущения» приведут к правовой неразберихе, многотимости и различности отдельных норм законопроекта, что очень опасно по своим потенциальным последствиям для окружающей среды и населения.
15.	Глава 6. Внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации	Дополнить главу статьями о внесении изменений в Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» и "Об использовании	

		атомной энергии" с целью отмены разрешений о ввозе облученных тепловыделяющих сборок из иностранных государств с целью хранения, а также отмены возможности оставления на территории России радиоактивных отходов, образовавшихся в результате переработки облученных тепловыделяющих сборок из иностранных государств.	
	Общие замечания		
16.		В законопроекте нет общей четкой концепции обращения с РАО. Отработавшее ядерное топливо (ОЯТ) вынесено за скобки правового регулирования, а это не позволяет сформулировать единые правила для обращения с РАО и ОЯТ, как это сделано в международном праве (Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами, Вена, 1997 г.) Для комплексного правового регулирования необходимо включить отработавшее ядерное топливо в сферу действия закона об обращении с РАО.	
17.		Многие нормы законопроекта носят отсылочный характер, т.е. для реализации законопроекта требуется разработка большого количества подзаконных актов, без которых закон действовать не будет.	