

**Закон «Об обращении с радиоактивными отходами»  
и первичная регистрация РАО  
(пятилетние итоги)**

С момента официального принятия федерального закона «Об обращении с РАО» (далее Закон) прошло пять с половиной лет. Попытки подвести некоторые итоги и дать оценки сегодня предпринимаются на различных уровнях в различных государственных и научных кругах, а также среди общественников.

Оценки звучат разные – от крайних, до умеренных. Одни полагают, что Закон хороший, и реализация основных его положений идет успешно. Другие считают, что закон несовершенный изначально, и это одна из причин того, что за пять с половиной лет практически не было продвижения в вопросах обращения с РАО, в частности в вопросах захоронения. Но, как известно, истина обычно лежит посередине, а реализация основных положений Закона сильно зависит от работы тех структур, которые за это отвечают. В нашем случае это в основном Национальный оператор по обращению с РАО (НО РАО) и ФГУП Рос РАО.

Как показала практика, Закон действительно имеет ряд недостатков, некоторые можно считать даже существенными, но многие из них можно было почувствовать только сейчас, спустя пять лет.

Закон изначально получился несколько «однобоким». Создается впечатление, что его авторы хотели сосредоточиться в основном на одном из этапов обращения РАО – на захоронении. В результате многие вопросы, которые касаются накопления, временного хранения, транспортировки, переработки и т.д., остались в Законе до конца не урегулированы. Например, одним из основных положений Закона является создание единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами (ЕГС РАО). Первым этапом для создания этой системы был этап первичной регистрации РАО.

Первичная регистрация РАО была проведена на основании Закона и постановления Правительства РФ №767 от 25.07.2012 года. Основные цели регистрации: установить условия размещения РАО, субъектов права собственности на пункты хранения, а также характеристики РАО. По результатам первичной регистрации, на сегодняшний день на территории России имеются 809 пунктов хранения РАО различных типов, которые принадлежат различным собственникам, начиная с крупных федеральных предприятий и заканчивая мелкими организациями. Это без учета тех мест, которые не имеют собственников, или по каким-то причинам они не выявлены. По предварительным данным на территории России пункты хранения РАО принадлежат 353 собственникам (организациям). Установлено, что малая часть РАО размещена в ПЗРО, удаляемые РАО – в 567-и ПХРО и ПДХРО. В отношении особых РАО

определены только их объемы, пункты размещения и консервации. Распоряжением Правительства РФ №238-р от 17.02.2016 года 170 объектов отнесены к категории пунктов длительного хранения РАО, 6 объектов отнесены к пунктам размещения особых РАО. В процессе первичной регистрации выявлен ряд проблемных вопросов. В первую очередь они касаются объектов «мирных ядерных взрывов» (МЯВ), их выявления, ранжирования и определения принадлежности. Места нахождения РАО, которые никому не принадлежат, должны быть закреплены за ФГУП «НО РАО». После чего необходимо будет провести комплексные исследования радиационных объектов, создать систему физической защиты и мониторинга.

Последний этап при создании ЕГС РАО – это строительство пунктов захоронения (ПЗРО) и перемещение в них всех имеющихся на территории России РАО. Поскольку Закон не четко определил, как должен работать механизм перемещения (передачи) РАО Национальному оператору для последующего их размещения в ПЗРО, то система практически не работает. Национальный оператор ждет, пока ему привезут РАО, а собственник не везет, поскольку не решены промежуточные вопросы, в том числе технические, логистические и финансовые. В итоге за пять с половиной лет Национальный оператор не разместил в ПЗРО практически никаких РАО за исключением жидких, которые закачивают в ранее созданные пункты глубинного захоронения ЖРО. Более того, за это время не построено практически ни одного нового ПЗРО для твердых РАО, реконструировано лишь пару старых хранилищ, которые переведены в пункты захоронения. То есть, можно сказать, что система ЕГС РАО пока не заработала.

Общественность отрицательно восприняла термин «захоронение». Пункты захоронения РАО (ПЗРО) в сознании общественности ассоциируются с могильниками, т.е. с местами, где РАО закопают, бросят и о них забудут. Несмотря на то, что в Законе под «захоронением» понимается размещение РАО в ПЗРО для контролируемого хранения (с использованием систем и возможностей мониторинга), до того момента пока РАО не перестанут представлять опасность, общественность понимает и воспринимает это по-другому. Было бы разумней, если бы авторы Закона использовали термин «долговременное хранение» или хотя бы законодательно установили «обратимость» захоронения РАО, т.е. обязали заказчиков и проектантов предусматривать возможность, если возникают необходимые (форс-мажорные) случаи, извлекать РАО из ПЗРО и перезахоранивать их. Следует подчеркнуть, что в Законе ничего не говорится о том, что «захоронение РАО» означает невозможность их извлечения (при необходимости). И это следует понимать так, что, если произойдет форс-мажорная ситуация (землетрясение, угроза затопления, внезапное нарушение оболочек безопасности и т.д.), то РАО можно будет выгрузить из ПЗРО и привести их в безопасное состояние (разместить в другом месте, переукомплектовать и т.д.). Но такие сложные объяснения не всегда правильно и легко понимаются общественностью. Следует также сказать, что Закон, а затем и подзаконные акты ввели «тяжелый» понятийный аппарат, который трудно воспринимается не только в кругах общественности, но и некоторыми специалистами. Правительство РФ своим Постановлением №1069 от 2012 года «измельчило» классификацию РАО, поделив их на шесть классов. Если к этим 6-ти классам добавить еще внеклассовые «особые РАО», «удаляемые РАО», «накопленные РАО», «ОНАО», «ОИИ», которые фигурируют в Законе, то это затрудняет понимание этого вопроса не только в обществе, но и некоторыми специалистами, что усиливает подозрение, недоверие, недопонимание и т.д. Кроме этого в Законе и в Постановлении Правительства РФ не выделены (не подчеркнуты) различия

между РАО первого и второго класса и остальными РАО в части процедур, которые должны выполняться при принятии решений по обращению с ними. В первую очередь, имеется в виду то, что все решения, включая решение о захоронении, принимаются без обсуждения и участия представительных органов власти (специально созданных комиссий Парламента РФ и законодательных собраний регионов), и это не смотря на то, что высокоактивные РАО первого и второго класса представляют особую опасность для людей и окружающей среды.

Законом определено семь категорий пунктов, где могут размещаться РАО. Такая обширная категория хранилищ (пунктов хранения) вызывает недопонимание относительно отличий между категориями этих хранилищ, обеспечения их безопасности и необходимости такой классификации.

В Законе необходимо было бы предусмотреть условия, разумно ограничивающие перемещения РАО на территории России. Это, во-первых, сняло бы вопрос у населения о том, что все РАО страны свезут именно к ним, а во-вторых, ограничило бы неразумные экономические затраты, которые наблюдаем сегодня. Например, сегодня РАО из Мурманска перемещается на ПО «Радон» под Москву, в то время как в пятидесяти километрах от Мурманска, в губе Сайда, имеется такая же площадка для кондиционирования и временного хранения РАО.

Существенным недостатком Закона является то, что в нем не закреплена процедура общественного участия на разных стадиях обращения с РАО. В частности постоянно возникает вопрос общественного контроля над проектами, касающимися обращения с РАО и, в первую очередь, вопросы выбора места строительства ПЗРО.

В этом же ряду находится проблема обращения с «особыми РАО».

Согласно Закону, к особым РАО относятся те отходы, для которых риски, а также затраты, связанные с извлечением их из пункта хранения и последующим обращением с ними, превышают риски и затраты, связанные с захоронением таких отходов в месте их нахождения. Порядок отнесения РАО к категории «особые» установлен постановлением Правительства РФ №1069 от 19.10.12. Сегодня это постановление проходит существенную корректуру в части источника образования РАО и их текущего местоположения (пункта хранения). Примерно 172 пункта хранения РАО переведены в категорию «Пункт размещения и консервации особых РАО». Это 83 объекта, на которых в период с 1965 по 1988 годы были проведены мирные ядерные взрывы, а также 8 водоемов-хранилищ ЖРО на ФГУП «ПО «Маяк» (4 озера, в том числе озеро Карачай и 4 искусственных водоема в составе Теченского каскада водоемов). В ближайшее время начнется работа по переводу пунктов размещения и консервации особых РАО в пункты захоронения. Еще по 89 пунктам размещения РАО решение отложено, т.е. никакого решения нет.

Основная общественная проблема, связанная с особыми РАО, сегодня лежит в плоскости процедуры принятия решения о том, какие РАО должны быть классифицированы как «особые». Общественность не соглашается с тем, что для неё Законом не определено место в этом процессе, и ее зачастую ставят перед фактом того, что, когда в результате выполнения процедуры отнесения радиоактивных отходов к категории «особые», хранилище отходов, находящееся вблизи мест проживания людей, превращается в пункт захоронения РАО.

Закон практически не затрагивает вопрос компенсаций для территорий, населенных пунктов и граждан за риски, возникающие при обращении с РАО. Возможно, эта проблема не попадает в полной мере в сферу, которую должен регламентировать данный Закон, но, к сожалению, и другими российскими законами и нормативными документами такие компенсации не предусматриваются. В то время как международная практика говорит о том, что вопросы строительства новых радиационно-опасных объектов решаются намного легче, если есть возможность компенсировать риски.

Абсолютно согласованно выступает общественность против захоронения (закачки) жидких радиоактивных отходов (ЖРО) в недра (в геологические горизонты). В Законе определено, что *«захоронение жидких НАО и САО в недрах в пределах горного отвода, в границах которого такие ЖРО должны быть локализованы, допускается исключительно в пунктах глубинного захоронения РАО, сооруженных и эксплуатируемых на день вступления в силу настоящего Закона»*. Таких пунктов глубинного захоронения в России три – в районах ГХК, СХК и НИИ атомных реакторов (НИИАР) в Димитровграде. По мнению экологов, закачка РАО в недра является нарушением ч. 5 ст. 56 Водного кодекса РФ.

Другим будоражающим общественность положением Закона являются нормы ст. 31 Закона (*«Особенности ввоза в РФ и вывоза из РФ радиоактивных отходов»*). Здесь беспокойство касается ввоза РАО на территорию России. Несмотря на то, что в ч. 1 ст. 31 сказано, что *«ввоз в РФ РАО в целях их хранения, переработки и захоронения запрещен...»*, сомнения вызываются окончанием этой статьи: *«...за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей»*. И далее, ч. 4 ст. 31 разрешает возврат в РФ отработавших источников ионизирующего излучения (ОИИИ), произведенных в РФ, в том числе для их переработки и захоронения.

Конечно, возможно, что какая-то компания (чаще всего здесь ссылаются на комплекс по переработке и утилизации радиоактивных металлических отходов «Экомет-С» в Сосновом Бору) хотела бы ввозить РАО из-за рубежа или даже ведет переговоры об этом. Но такое действие является наказуемым уголовным преступлением, предусмотренным ст. 220 УК РФ (*«Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами»*).

Что касается ОИИИ, то в настоящее время в хранилищах на территории РФ находится около 2,5 млн ОИИИ различного назначения и радионуклидного состава. Источник ионизирующего излучения – это *объект, содержащий радиоактивный материал или техническое устройство, испускающее или способное в определенных условиях испускать ионизирующее излучение*. Природа, мощность, конструкция и назначение таких объектов абсолютно разные, начиная от малых медицинских и заканчивая мощными промышленными источниками. Способ хранения их также различен. В основном, они находятся на бывших хранилищах региональных специализированных комбинатов «Радон». Процесс подготовки ОИИИ к передаче Национальному оператору по обращению с РАО будет непростым. Трудности возникнут оттого, что источники накапливались десятилетиями, и способы их хранения на бывших предприятиях «Радон» были разные. В настоящее время не разработаны до конца подзаконные нормативные акты, дающие возможность реализовать нормы ст. 29 Закона, т.е. вся работа по разработке современных требований по захоронению ОИИИ еще впереди.

В тоже время следует сказать, что принятие Закона придало положительный вектор и значительно продвинуло решение вопросов обращения с РАО по сравнению с тем, какая ситуация складывалась до этого. В первую очередь, это касается вопроса создания ЕГС РАО, которая позволит выйти из режима накопления РАО и перейти в режим решения проблем.

Кроме этого Закон закрепил несколько основополагающих норм.

- 1) Все РАО (как накопленные, так и вновь образующиеся) обязательно должны быть захоронены. Следует еще раз подчеркнуть, что, исходя из буквы закона, захоронение РАО означает его безопасное размещение в пунктах захоронения (ПЗРО).
- 2) Создана уполномоченная организация (Национальный оператор по обращению с РАО) для осуществления деятельности по захоронению РАО.
- 3) Закреплен принцип – производитель РАО платит. При этом радиоактивные отходы, которые были образованы до принятия Закона, будут переводиться в безопасное состояние за счет средств государственного бюджета.
- 4) Введены новые понятия, касающиеся области обращения с РАО, новые категории и критерии классификации РАО.
- 5) Определены полномочия органов власти в области обращения с РАО.
- 6) Определен перечень возможных собственников и пунктов хранения РАО.
- 7) Введен прямой запрет на ввоз РАО в РФ в целях их хранения, переработки и захоронения.
- 8) Введен запрет на создание новых пунктов глубинного захоронения жидких РАО (ПГЗ ЖРО).

Другими словами, Закон определил основной вектор стратегического движения в отношении решения проблем и вопросов в области обращения с РАО.

Конечно, кроме недостатков в самом Законе есть и другие причины того, что процесс создания ЕГС РАО продвигается очень медленно. Достаточно много проблем, связанных с бюрократической системой принятия решений. Например, срок согласований документов и процедур при возведении приповерхностного ПЗРО для РАО 3-4 классов (с момента разработки декларации о намерениях до момента получения лицензии на строительство) составляет около 5 лет. Срок строительства такого ПЗРО (с момента начала подготовительного периода до подписания акта по вводу в эксплуатацию) равен 6 годам.

## **Заключение**

Несомненно, что принятие Закона было важным и необходимым шагом для решения проблем накопленных ранее и нарабатываемых сегодня РАО. Но с позиции сегодняшнего дня видно, что одного этого шага оказалось недостаточно.

Закон изначально имеет свои недостатки, из-за которых возникают сложности или даже препятствия для решения основных проблем при обращении с РАО. Принимать новый или даже править уже имеемый Закон в рамках существующей бюрократической процедуры сложно и долго. Поэтому целесообразней всего было бы поправлять недостатки Закона с

помощью подзаконных актов и принятия ведомствами таких решений, которые бы не противоречили, а дополняли или подправляли имеющиеся в Законе положения.

Бюрократическую систему согласований, которая значительно влияет на динамику решения проблем с РАО, менять практически не возможно. К тому же и среди представителей общественности есть мнение, что некоторые вопросы (например, захоронение РАО первого и второго класса) должны обсуждаться долго, на всех уровнях, с привлечением независимых экспертов, и только после этого должны приниматься какие-либо решения. Возможно, в этом есть доля разумной логики, но, если идти по этому пути, то, скорее всего, это должно касаться только высокоопасных отходов. Для решения проблем с остальными РАО необходимо работать быстрее и эффективней.